



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA BALTIJOS PAJŪRIO TERITORIJOS NAUDOJIMAS VISUOMENĖS IR VALSTYBĖS REIKMĖMS

2009 m. liepos 31d. Nr. VA-P-30-15-14
Vilnius

Auditas atliktas, vykdant
Valstybės kontrolės I. e. 3-iojo audito departamento
direktoriaus pareigas Romualdos Masiulionienės
2008-09-30 pavedimą Nr. P-30-15

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:
Gytis Andrulionis (grupės vadovas iki 2009-04-17)
Venera Michalovska (grupės vadovė nuo 2009-04-20)
Indrė Stancevičiūtė
Linas Kirvelaitis

Auditas pradėtas	2008-09-30
Auditas baigtas	2009-07-31

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

TURINYS

Santrauka	3
Ižanga	5
Audito apimtis ir procesas	7
Audito rezultatai	10
1. Teritorijų planavimo problemos Kuršių nerijoje	10
2. Kuršių nerijos apsaugos problemos	15
2.1. Dėl turizmo plėtros Kuršių nerijoje	15
2.2. Dėl kultūros paveldo objektų apsaugos	17
2.3. Dėl Kuršių nerijos krantų apsaugos	20
2.4. Dėl teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros	22
Išvados ir rekomendacijos	26
Priedai	29

SANTRAUKA

Baltijos pajūris – ekonominę, rekreacinę, estetinę ir mokslinę vertę turinti teritorija, laikoma svarbiu nacionaliniu turtu. Vienas reikšmingiausių veiksnių, nuo kurio priklauso Baltijos pajūrio teritorijos būklė – žmogaus ūkinė veikla, todėl svarbu šią teritoriją valstybės ir visuomenės reikmėms naudoti subalansuotai.

Pasirinkome audituoti būtent Kuršių nerijos teritoriją, atsižvelgdami į tai, kad 2007 metais buvo atliktas Baltijos pajūrio žemyninės dalies naudojimo auditas, o sisteminių Kuršių nerijos naudojimo auditų iki šiol nebuvo atlikta. Be to, pastaruoju metu tiek visuomenei, tiek valdžios institucijoms susirūpinimą kelia Kuršių nerijoje vykstantys neigiami dalykai – nelegalios statybos, blogėjanti Kuršių nerijos kopagūbrio ir kultūros paveldo vertybių būklė, urbanistinės ir turizmo plėtros mastas.

Auditas buvo atliktas Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijoje, Valstybinėje saugomų teritorijų tarnyboje prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos, Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijoje, Klaipėdos apskrities viršininko administracijoje, Neringos savivaldybės administracijoje, Kultūros paveldo departamente prie Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos.

Šiuo auditu buvo siekiama įvertinti Kuršių nerijos, kaip Baltijos pajūrio dalies, naudojimą valstybės ir visuomenės reikmėms, atsižvelgiant į šios teritorijos subalansuotą plėtrą ir jos apsaugos poreikį.

Audito metu nustatyta, kad:

- teritorijų planavimo problemos Kuršių nerijoje yra sisteminės ir reikalauja visos šalies teritorijų planavimo pertvarkos;
- teisės aktais nustatyta teritorijų planavimo tvarka sudaro sąlygas Kuršių nerijos teritorijos planavimą įgyvendinti nepakankamai nuosekliai, teritorijos planavimo procese nepakankamai tinkamai formuojama teritorijos planavimo politika, teritorijos plėtra nepakankamai sisteminga ir subalansuota, todėl ne tik apsunkinamas teritorijų planavimo procesas, didinamos sąnaudos, bet ir sudaromos prielaidos prieštaringsiems sprendiniams atsirasti;
- Kuršių nerijos teritorijos planavimo procese dalyvaujančių subjektų bendradarbiavimas nepakankamai konstruktyvus, nes specialiųjų ir bendrųjų planavimo dokumentų organizatoriai nesutaria dėl Kuršių nerijos teritorijos naudojimo galimybių, todėl planuoja skirtingus šios teritorijos naudojimo prioritetus;
- Kuršių nerijos teritorijos apsauga, siekiant šios vertingos ir ekologiškai jautrios teritorijos subalansuoto naudojimo, yra nepakankama (nepakankamai valdomi lankytojų

srautai, netinkamai atliekama paveldosaugos funkcija, neužtikrinama subalansuota Kuršių nerijos krantų priežiūra);

- Kuršių nerijos teritorijos planavimo ir statybos valstybinė priežiūra atlikta netinkamai.

Audito ataskaitoje Lietuvos Respublikos Vyriausybei rekomendavome tobulinti teritorijų planavimo sistemą ir pateikti Seimui naujos redakcijos Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo projektą; Kuršių nerijos Baltijos jūros krantų priežiūros funkciją perduoti vykdyti Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijai; teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros funkciją perduoti Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai; panaikinti Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijos, Kultūros paveldo departamento ir Neringos savivaldybės administracijos kultūros paveldo objektų apsaugos funkcijos dubliavimą.

Aplinkos ministerijai pasiūlėme parengti tikslinę programą Kuršių nerijos poilsiautojų srautų valdymo ir turizmo plėtros problemoms spręsti; parengti Kuršių marių krantų priežiūros programą arba Pajūrio juostos tvarkymo programoje numatyti priemones tinkamai Kuršių marių krantų priežiūrai užtikrinti.

IŽANGA

Baltijos pajūrio teritorija turi ekonominę, rekreacinę, estetinę ir mokslinę vertę, todėl ji laikoma svarbiu šalies nacionaliniu turtu. Baltijos pajūris yra ne tik ypač vertinga, bet ir ekologiškai jautri teritorija, todėl žmogaus ūkinė veikla – vienas reikšmingiausių veiksnių, nuo kurio priklauso Baltijos pajūrio teritorijos būklė. Baltijos pajūrio teritoriją galima suskirstyti į Baltijos pajūrio žemyninę dalį ir į unikalų, išskirtinę estetinę vertę turintį gamtos fenomeną, vertingiausią Lietuvos pajūrio kultūrinį kraštovaizdį – Kuršių neriją.

Siekiant užtikrinti Baltijos pajūrio teritorijos subalansuotą naudojimą valstybės ir visuomenės reikmėms, sudaryti sąlygas visuomenei naudotis šios teritorijos rekreaciniais ištekliais, užtikrinant kraštovaizdžio, gamtos ir kultūros vertybių apsaugos priemonių įgyvendinimą, ypač svarbu tinkamai ją apsaugoti. Nuolat susikerta valstybės ir visuomenės interesai dėl Kuršių nerijos, kaip Baltijos pajūrio teritorijos dalies, naudojimo ir apsaugos.

Kuršių nerijos naudojimas ir apsauga nėra subalansuoti, nes šios teritorijos administravime dalyvaujančių valstybinių institucijų veiksmai skiriasi – iki šiol nėra bendros nuomonės dėl šios teritorijos naudojimo galimybių ir jos planavimo, naudojimo režimo nustatymo ar ūkinės veiklos plėtojimo. Visa tai lemia prieštaravimus ir konfliktus tarp viešojo administravimo subjektų, visuomenės narių ar privačių asmenų, kurie čia siekia asmeninių interesų.

Daugiausia nesutarimų kyla dėl Kuršių nerijos teritorijos planavimo, kuris yra vienas pagrindinių svertų, galinčių subalansuoti visų suinteresuotų šalių interesus dėl aplinkos apsaugos ir ekonominės plėtros, užtikrinančių racionalų teritorijos, gamtos išteklių naudojimą ir apsaugą. Įgyvendinant teritorijų planavimo procesą Kuršių nerijoje susiduriama su problema, kaip suderinti skirtingo lygmens dokumentus, siekiant užtikrinti darnų teritorijos naudojimą ir apsaugą.

Pastaraisiais metais Kuršių nerijai visuomenė skiria ypač daug dėmesio dėl čia vykstančių neigiamų dalykų – nelegalių statybų, blogėjančios Kuršių nerijos kopagūbrio ir kultūros paveldo vertybių būklės, urbanistinės ir turizmo plėtros masto. Dėl teritorijos išsaugojimo išreiškė susirūpinimą ir Lietuvos Respublikos Prezidentas Valdas Adamkus¹.

Įvardytos priežastys paskatino Valstybės kontrolę atlikti sisteminių šios teritorijos naudojimo visuomenės ir valstybės reikmėms auditą. Siekiama įvertinti, kaip nustatomas Kuršių nerijos naudojimo režimas, kaip užtikrinamas teritorijos subalansuotas naudojimas turizmui, kultūros vertybių ir gamtos apsauga, be to, nustatyti reikšmingiausias problemas ir pasiūlyti jų sprendimo būdus.

¹ Lietuvos kultūrai reikia laisvės ir skaidrumo. [Žiūrėta 2008-10-07] Prieiga per internetą <http://www.bernardinai.lt/index.php?url=articles/31705>

Valstybinio audito metu nagrinėti klausimai pateikti dviejose ataskaitos dalyse, suformuluotos išvados ir pateiktos rekomendacijos. Pirmojoje dalyje nagrinėjami Kuršių nerijos naudojimą lemiantys veiksniai, tokie kaip jos statusas ir teritorijų planavimas; pateikiama nuomonė dėl teritorijų planavimo proceso ir valstybės subjektų bendradarbiavimo probleminių aspektų. Antrojoje dalyje nagrinėjami svarbūs Kuršių nerijos naudojimo visuomenės ir valstybės reikmėms, jos apsaugos klausimai: turizmo plėtra, kultūros paveldo ir gamtos apsauga. Taip pat pateikiama nuomonė dėl valstybinės teritorijų planavimo ir statybos priežiūros tobulinimo.

AUDITO APIMTIS IR PROCESAS

Audito objektas – Baltijos pajūrio teritorijos naudojimas valstybės ir visuomenės reikmėms.

Audito subjektai: Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija, Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos, Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcija, Klaipėdos apskrities viršininko administracija, Neringos savivaldybės administracija, Kultūros paveldo departamentas prie Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos.

Audito tikslas – įvertinti Kuršių nerijos, kaip Baltijos pajūrio dalies, naudojimą valstybės ir visuomenės reikmėms, atsižvelgiant į šios teritorijos subalansuotą plėtrą ir jos apsaugos poreikį.

Vertinimo kriterijai:

- Teritorijų planavimo dokumentų tvirtinimo eiliškumo ir suderinamumo reikalavimai.
- Subalansuota turizmo plėtra atsižvelgiant į aplinkosaugos reikalavimus.
- Pasaulio paveldo konvencijos ir jos įgyvendinimo gairių laikymasis.
- Aiškus kompetencijos paskirstymas, vietos savivaldos ir aplinkosaugos funkcijas vykdančių institucijų subalansuota veikla.

- Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros normų reikalavimai.

Audito apimtis. Audituojamas 2004–2008 metų laikotarpis, o pagal tam tikrus su Baltijos pajūrio teritorijos naudojimu susijusius segmentus – iki 2009 metų.

Įvertinę tai, kad 2007 metais buvo atliktas Baltijos pajūrio žemyninės dalies naudojimo auditas, pasirinkome audituoti Kuršių neriją, nes sisteminių jos naudojimo auditų iki šiol nebuvo atlikta. Šios teritorijos naudojimas yra rizikinga sritis, nes:

- Kuršių nerijai, kaip UNESCO saugomo pasaulio paveldo objektui, gali kilti grėsmė, o Lietuvos Respublikos Prezidentas Valdas Adamkus išreiškė susirūpinimą Kuršių nerijos apsauga;
- Kuršių nerijos apsaugoje dalyvauja daug viešojo administravimo subjektų, tačiau jų bendradarbiavimas ir kompetencijos paskirstymas – problemiški;
- Kuršių nerijos naudojimas turizmo plėtros tikslais gali būti žalingas teritorijai;
- Kuršių nerijos nacionalinio parko teritorija išgarsėjo dėl nelegalių statybų gausos ir dėl jų kilusių padarinių šalinimo problemų.

Audituojami subjektai, kuriuose buvo atliekamas Baltijos pajūrio teritorijos naudojimo visuomenės ir valstybės reikmėms auditas, pasirinkti atsižvelgiant į tai, kad jie dalyvauja administruojant Kuršių nerijos teritoriją.

Audito procesas. Audito metu duomenys buvo renkami audituojamuose subjektuose:

- Aplinkos ministerijoje, nagrinėjant su teritorijų planavimu, statybomis ir priežiūra susijusius dokumentus, analizuojant ir vertinant pateiktą informaciją apie Kuršių nerijos naudojimą ir apsaugą;
- Valstybinėje saugomų teritorijų tarnyboje prie Aplinkos ministerijos, nagrinėjant su Kuršių nerijos teritorijos planavimu susijusius dokumentus, analizuojant ir vertinant rengiamus specialiuosius planavimo ir viešųjų pirkimų dokumentus, informaciją, gautą pokalbių metu ir pateiktą klausimyne;
- Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijoje, nagrinėjant metines veiklos ataskaitas, raštus, pažymas ir kitus su Kuršių nerijos teritorijos planavimo dokumentų derinimu, gamtos ir kultūros paveldo apsaugos vykdymu susijusius dokumentus, analizuojant ir vertinant per pokalbius gautą informaciją;
- Neringos savivaldybės administracijoje, nagrinėjant metines veiklos ataskaitas, raštus, pažymas ir kitus su Kuršių nerijos teritorijos planavimo dokumentų derinimu, rengimu, statybos leidimų išdavimu, gamtos ir kultūros paveldo apsaugos vykdymu, turizmo plėtros planavimu susijusius dokumentus, analizuojant ir vertinant rengiamą Neringos savivaldybės bendrąjį planą, viešųjų pirkimų dokumentus ir per pokalbius gautą informaciją;
- Kultūros paveldo departamente prie Kultūros ministerijos, nagrinėjant metines veiklos ataskaitas, raštus, pažymas ir kitus su planavimo dokumentų derinimu, kultūros paveldo apsaugos vykdymu, kompensavimo priemonių taikymu susijusius dokumentus, analizuojant ir vertinant per pokalbius gautą informaciją;
- Klaipėdos apskrities viršininko administracijoje, nagrinėjant raštus, pažymas, išvadas ir kitus su valstybine teritorijų planavimo ir statybos priežiūra, krantotvarkos priemonių įgyvendinimu, teritorijų planavimo dokumentų rengimu susijusius dokumentus, analizuojant ir vertinant per pokalbius gautą informaciją.

Audito metu apžiūrėjome objektus, dėl kurių statybų teisėtumo vyksta teisminiai ginčai, dalyvavome Nuolatinės statybos komisijos posėdyje, kuriame buvo derinamas Neringos savivaldybės teritorijos bendrojo plano projektas, bendravome su Neringos savivaldybės bendrojo plano rengėjais.

Audito metu su Kuršių nerijos teritorijos naudojimu visuomenės ir valstybės reikmėms susiję duomenys buvo renkami analizuojant ir vertinant Valstybės kontrolės klausimynuose pateiktą informaciją ar surinktą per pokalbius su darbuotojais ir kituose subjektuose: Lietuvos nacionalinėje UNESCO komisijoje, Klaipėdos miesto savivaldybėje, Generalinėje miškų urėdijoje, Valstybinėje teritorijų planavimo ir statybos inspekcijoje, Klaipėdos regiono aplinkos apsaugos departamente prie Aplinkos ministerijos, Valstybiniame turizmo departamente prie Ūkio ministerijos, Vyriausybės atstovo Klaipėdos apskrityje institucijoje, Klaipėdos apskrities apygardos ir Klaipėdos miesto apylinkės prokuratūrose, Specialiųjų tyrimų tarnybos Klaipėdos valdyboje ir kt.

Audito įrodymai buvo renkami taikant tikrinimo, patvirtinimo, apklausos ir analitinės procedūras. Vadovautasi nuostata, kad audituojamieji ir kiti subjektai pateikė išsamią ir objektyvią

informaciją, o pateiktų dokumentų kopijos atitinka originalus. Valstybinis auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus².

Audito aplinka. Kuršių nerijos teritorija – Baltijos pajūrio dalis, išimtinė nuosavybės teise priklausanti Lietuvos Respublikai. Ji pripažinta nacionaliniu parku ir įtraukta į UNESCO pasaulio paveldo objektų sąrašą. Kuršių nerija – tai pusiasalis, skiriantis Kuršių marias ir Baltijos jūrą (1 pav.). Čia gausu gamtos ir kultūros paveldo objektų, Kuršių nerijos aplinka tinkama turizmui, rekreacijai.

1 pav. Kuršių nerijos teritorija



Kuršių nerijos teritorijos subalansuotas naudojimas visuomenės ir valstybės reikmėms suprantamas kaip sudarymas sąlygų visuomenei naudotis šios teritorijos rekreaciniais ištekliais, gamtos ir kultūros vertybių paveldu ir viso to suderinimas su apsaugos priemonių įgyvendinimu. Dėl to Kuršių nerijos teritorijos subalansuotam naudojimui turi įtakos teritorijos planavimas, turizmo plėtra, gamtos ir kultūros vertybių apsauga. Būtent todėl šios teritorijos administravime dalyvauja skirtingi viešojo administravimo subjektai pagal jiems priskirtą kompetenciją:

- Aplinkos ministerija atsakinga už aplinkos formavimą pagal darnaus vystymosi principus;
- Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos organizuoja Kuršių nerijos nacionalinio parko specialiųjų planų rengimą;
- Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcija atsakinga už Kuršių nerijos, kaip nacionalinio parko, priežiūrą ir joje esančių vertybių apsaugą;
- Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos atsakingas už kultūros paveldo vertybių apsaugą;
- Klaipėdos apskrities viršininko administracija atsakinga už teritorijų planavimo, statybos ir žemės naudojimo valstybinę priežiūrą;
- Neringos savivaldybės administracijai nustatyta tam tikra kompetencija teritorijos planavimo, naudojimo režimų nustatymo, turizmo plėtros ir kitose srityse.

² Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26 „Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“.

AUDITO REZULTATAI

1. Teritorijų planavimo problemos Kuršių nerijoje

Kuršių nerija yra nacionalinis parkas, pajūrio juostos dalis, UNESCO pasaulio paveldo objektas (kartu su Rusijos Federacijai priklausančia dalimi), „Natura 2000“ teritorija ir kurortas³.

Šioje teritorijoje siekiama įgyvendinti tam tikrus tikslus, kurie ir panašūs, ir skirtingi, pavyzdžiui: sudaryti sąlygas visuomenei naudotis šios teritorijos rekreaciniais ištekliais, plėtoti pažintinį turizmą, užtikrinti, kad būsimos kartos galėtų naudotis išskirtinę visuotinę reikšmę turinčiais kultūros ir gamtos paveldo objektais, išsaugoti vertingą kraštovaizdį ir kt.

Kuršių nerijai nustatomi teritorijos naudojimo tikslai neturėtų prieštarauti vieni kitiems. Kurorto statusas įpareigoja plėtoti infrastruktūrą ir turizmą, o tokie veiklai nacionaliniame parke daugeliu atvejų nustatomi griežti apribojimai, todėl abiejų tikslų siekimas tampa prieštaringas. Šis statusas taip pat įpareigoja teritoriją naudoti gydymo, sveikatinimo, turizmo ir poilsio tikslais, lemiančiais specialiosios infrastruktūros plėtrą ir platų jos naudojimą, o tai gali turėti neigiamos įtakos teritorijos aplinkos būklei. Tai pačiai teritorijai taikomų reikalavimų gausa, jų skirtingumas kelia riziką, kad Kuršių nerijos teritorija ir joje esantys objektai bus naudojami netinkamai, t. y. naudojimas nebus suderintas su vertingo kraštovaizdžio, ekosistemų, išskirtinę visuotinę reikšmę turinčių kultūros ir gamtos paveldo objektų, retų ir nykstančių augalų ir gyvūnų rūšių buveinių ir kitų gamtos išteklių apsauga.

Viešojo administravimo subjektai ne visais atvejais tarpusavyje suderina veiksmus ir priima bendrus sprendimus dėl šios teritorijos naudojimo (plačiau ataskaitos 13–14 psl.). Visuomenė taip pat siekia skirtingų tikslų: vieni – plačiau teritoriją naudoti, antri – griežčiau ją saugoti, kiti – tenkinti asmeninius privačius poreikius, nesuderinamus su visuomenės ir valstybės interesais.

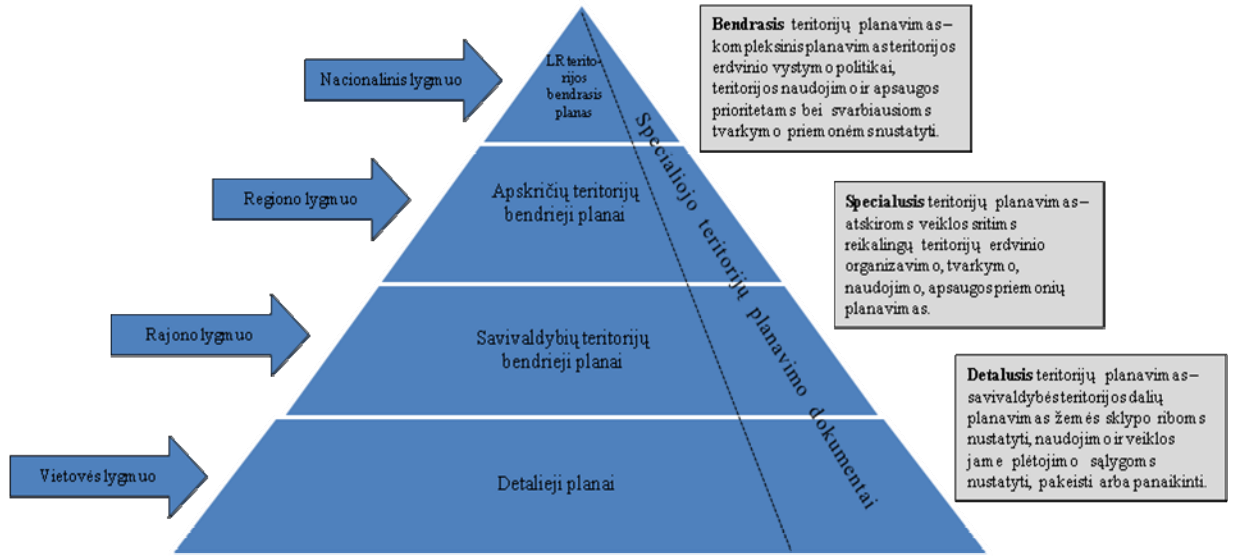
Kuršių nerijos teritorijos naudojimo režimą nustato ir teritorijų planavimo dokumentai, todėl toliau nagrinėsime Kuršių nerijos teritorijos planavimo vykdymą.

Kuršių nerijos teritorijos planavimas. Vienas pagrindinių subalansuotos plėtros įrankių – teritorijų planavimas. Tik remiantis tinkamai parengtais teritorijos planavimo dokumentais, kurie nustato konkrečios teritorijos naudojimo sąlygas, jos vystymo kryptis, saugomų teritorijų apsaugą, tam tikrų zonų plėtrą, konkrečių objektų jose statybas ir su tuo susijusias asmenų teises ir pareigas, galima suderinti visų šalių interesus ir darniai vystyti teritoriją.

Auditorių nuomone, esama teritorijų planavimo sistema Lietuvoje yra pernelyg sudėtinga (2 pav.).

³ Pastaba: Kurorto statusas suteiktas Neringos savivaldybei.

2 pav. Teritorijų planavimo sistema



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Pagal šiuo metu galiojančią teritorijų planavimo sistemą Kuršių nerijos sausumos teritorijai turėtų būti taikomi šie teritorijų planavimo dokumentai: *trys bendrieji planai* – šalies, Klaipėdos apskrities, dviejų savivaldybių (Klaipėdos miesto ir Neringos), *specialieji planavimo dokumentai*, kurių gali būti daug pagal tam tikrus sektorius – saugoma teritorija, kultūros paveldas, miškai, pajūrio juosta ir kt., ir *detalieji planavimo dokumentai*. Auditoriai pažymi, kad visame teritorijų planavimo procese dalyvauja įvairūs subjektai, kurie, rengdami atitinkamo lygmens teritorijų planavimo dokumentus, siekia įgyvendinti skirtingus tikslus šioje teritorijoje.

Pavyzdys

Kuršių nerijos nacionalinio parko tvarkymo plano projekte nurodoma, kad principinės Kuršių nerijos nacionalinio parko tvarkymo koncepcijos nuostatos yra pasaulio paveldo vietovės apsaugos reikalavimų užtikrinimas ir jų nulemtos gamtos ir kultūros paveldo išsaugojimo interesų prioriteto teritorinis vyravimas. Neringos savivaldybės bendrojo plano projekte numatyta, kad Neringos savivaldybės ekonominės plėtros tikslas – efektyvus rekreacinių išteklių panaudojimas ir turizmo infrastruktūros vystymas, skatinant vietos ir atvykstantį turizmą, stiprinant Neringos kurorto tarptautinį konkurencingumą.

Pažymime, kad pagal teritorijų planavimo sistemą šiuo metu Kuršių nerijai patvirtinti ir galioja tik Lietuvos Respublikos teritorijos bendrasis planas, Klaipėdos miesto savivaldybės teritorijos bendrasis planas, specialusis planavimo dokumentas – Kuršių nerijos nacionalinio parko planavimo schema (generalinis planas) – ir detalieji planai.

Iki šiol nėra patvirtinti Klaipėdos apskrities (rengiamas nuo 1994 metų) ir Neringos savivaldybės, kuri apima beveik visą Kuršių nerijos teritoriją (rengiamas nuo 2006 metų), bendrieji planai. Siekiant Kuršių nerijoje formuoti kraštovaizdžio tvarkymo zonų sistemą, atitinkančią šalies saugomų teritorijų planavimo reikalavimus, ir pakeisti Kuršių nerijos nacionalinio parko planavimo schemą (generalinį planą), nuo 2004 metų rengiami du specialieji teritorijos planavimo dokumentai:

Kuršių nerijos nacionalinio parko ir jo zonų ribų specialusis planas ir Kuršių nerijos nacionalinio parko tvarkymo planas (1 priedas).

Audito metu nustatyta, kad Kuršių nerijos teritorijos planavimas įgyvendinamas nepakankamai nuosekliai. Teisės aktuose nėra numatytas teritorijų planavimo dokumentų tvirtinimo eiliškumas. Atkreipiame dėmesį, kad teritorijų planavimo procese teritorijos naudojimo sąlygos nustatomos ne iš viršaus į apačią, bet atvirkščiai – t. y. žemesnio lygmens subjektas nustato teritorijos naudojimo sąlygas aukštesnio lygmens subjektui (žr. pavyzdį). Nenuoseklumą patvirtina ir tai, kad Kuršių nerijos teritorijos naudojimo sąlygas nustato skirtingo lygmens valstybės institucijos – Seimas, Vyriausybė, Neringos savivaldybės taryba. Dėl šių priežasčių teritorijų planavimo procese nepakankamai tinkamai formuojama teritorijos planavimo politika, o urbanistinė plėtra nepakankamai sisteminga ir subalansuota.

Pavyzdys

Klaipėdos apskrities teritorijos bendrasis planas turėtų nustatyti bendrus apskrities vystymosi principus, suderinti visų subjektų interesus, nustatyti tolesnes planavimo sąlygas. Tačiau Klaipėdos apskrities teritorijos bendrasis planas šiuo metu rengiamas atsižvelgiant į sąlygas, nustatytas žemesnio lygmens parengtų arba anksčiau pradėtų rengti planavimo dokumentų, pvz.: Klaipėdos miesto bendrojo plano, patvirtinto Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos 2007-04-05 sprendimu Nr. T2-110, Klaipėdos rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano, patvirtinto Klaipėdos rajono savivaldybės tarybos 2005-12-29 sprendimu Nr. T11-405.

Rengiant skirtingo lygmens teritorijų planavimo dokumentus, sunku atlikti derinimo procedūras, todėl planavimo ir derinimo veiksmai atskirais atvejais atliekami pakartotinai – taip ilgėja teritorijų planavimo dokumentų parengimo laikotarpis. Toks teritorijų planavimo procesas neleidžia valstybės valdymo dalyviams laiku įgyvendinti tikslų, stabdo teritorijos naudojimą ir plėtrą.

Pavyzdys

Du nacionalinio lygmens specialiuosius planus – Kuršių nerijos nacionalinio parko ir jo zonų ribų planą (tvirtinančioji institucija – Seimas) ir Kuršių nerijos nacionalinio parko tvarkymo planą (tvirtinančioji institucija – Vyriausybė) buvo planuojama rengti ir tvirtinti kartu. Planavimo eigoje paaiškėjus, kad juos patvirtinti kartu nepavyks, nes nesutampa tvirtinimo procedūrų terminai, buvo nuspręsta tvarkymo plano rengimo procesą sustabdyti, kol bus patvirtintas ribų planas. Kadangi ribų plano tvirtinimo procedūra užsitęsė, išduotos tvarkymo plano rengimo sąlygos neteko galios. Patvirtinus ribų planą, tvarkymo plano rengimo procesas bus atnaujintas. Kadangi specialieji planavimo dokumentai turi pakeisti Kuršių nerijos nacionalinio parko planavimo schemą (generalinį planą), dėl to užtrunka Neringos savivaldybės bendrojo plano projekto tvirtinimas.

Audito metu pastebėjome, kad Klaipėdos miesto ir Neringos savivaldybių bendrieji planai rengiami ir tvirtinami nepriklausomai nuo Klaipėdos apskrities bendrojo plano, o Kuršių nerijos nacionalinio parko specialieji planai – nepriklausomai nuo minėtų bendrųjų planų. Auditorių nuomone, Kuršių nerijos teritorijos planavime nepakankamas bendrųjų ir specialiųjų planų integralumas, todėl nevisiškai pasiekiami nacionaliniai ir regioniniai teritorijų vystymo tikslai, o kiekviename teritorijų planavimo dokumente nustatomi skirtingi interesai.

Pažymėtina, kad iki Saugomų teritorijų įstatymo naujos redakcijos įsigaliojimo (2001-12-28) saugoma teritorija buvo planuojama pagal vieną planavimo schemą, kurią tvirtino Vyriausybė. Šiuo

metu specialieji planai, susiję su tuo pačiu sektoriumi, suskaidyti į kelis teritorijų planavimo dokumentus. Vieną jų tvirtina Seimas (Kuršių nerijos nacionalinio parko ir jo zonų ribų planas), o kitą – Vyriausybė (Kuršių nerijos nacionalinio parko tvarkymo planas). Auditorių nuomone, toks specialiųjų planų išskaidymas kelia daug įvairių derinimo ir tvirtinimo problemų, todėl teritorijų planavimas tampa dar sudėtingesnis. Jei teritorijų planavimo dokumentų būtų mažiau, auditorių manymu, teritorijų planavimo procesas taptų paprastesnis.

Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos, Neringos savivaldybės, Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos nuomone, kuriai pritaria auditoriai, įvertinus bendrojo teritorijų planavimo proceso sudėtingumą ir atsižvelgiant į Kuršių nerijos teritorijos išskirtinumą, galėtų būti rengiamas vienas Kuršių nerijos teritorijos planavimo dokumentas. Jis pakeistų šiuo metu nustatytus specialiuosius ir savivaldybės bendruosius planus – planuojant šią teritoriją būtų taikoma mažiau skirtingų teritorijų planavimo dokumentų, šiuo metu parengti ar rengiami dokumentai būtų integruoti į vieną, o pats teritorijos planavimo procesas būtų paprastesnis, reikėtų mažiau žmogiškųjų, laiko ir finansinių išteklių. Atsižvelgiant į tai, kad Kuršių nerija yra išimtinė Lietuvos Respublikos nuosavybė, labai svarbi ne tik visuomenei, bet ir valstybei, šios teritorijos planavimo dokumentą galėtų tvirtinti Vyriausybė.

Šalyje galiojanti teritorijų planavimo tvarka sudaro prielaidas Kuršių nerijos teritoriją planuoti nepakankamai sistemingai ir nuosekliai (nėra nustatytas teritorijų planavimo dokumentų tvirtinimo eiliškumas, ilgai rengiami įvairių lygmenų ir rūšių teritorijos planavimo dokumentai, specialiųjų ir bendrųjų planų integralumas yra nepakankamas).

Teritorijų planavimo procesas yra sudėtingas, todėl atkreipėme dėmesį į subjektų bendradarbiavimą, užtikrinant Kuršių nerijos teritorijos subalansuotą plėtrą ir apsaugos poreikį.

Teritorijų planavimo procese dalyvaujančių subjektų bendradarbiavimas. Teritorijų planavimo įstatyme numatyta, kad visi teritorijų planavimo dokumentai turi būti tarpusavyje suderinti ir vieni kitiems neprieštaraujantys. Audito metu nustatėme, kad specialiųjų ir bendrųjų planavimo dokumentų organizatoriai nesutaria dėl Kuršių nerijos teritorijos naudojimo galimybių, skirtingai planuoja šios teritorijos vystymo kryptis.

Pavyzdys⁴

Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijos nuomone, kurortas Kuršių nerijoje labai didina turizmo infrastruktūrą, viskas daroma pramogoms, o prioritetas turi būti teikiamas nacionaliniam parkui. Nacionalinio parko ir UNESCO teritorijoje pramogų plėtra neturi būti pirmoje vietoje. Masinio turizmo daugėja, todėl bus galima kelti klausimą dėl kurorto statuso panaikinimo.

Su tokia pozicija kategoriškai nesutiko Neringos savivaldybės meras. Jis teigė, kad būtina atskirti teritorijas, kurios yra draustiniai, rezervatai ir kur negalima nieko daryti, ir tas, kurios turėtų tarnauti žmonių reikmėms.

⁴ Gamtosaugininkai: saugoti Kuršių neriją trukdo kurorto statusas. [Žiūrėta 2009-02-17] Prieiga per internetą <http://www.alfa.lt/straipsnis/190308>

Auditorių nuomone, institucijų nesugebėjimas pakankamai bendradarbiauti planuojant ypatingą vertę turinčią Kuršių nerijos teritoriją sudaro prielaidas teritorijos naudojimo galimybes interpretuoti įvairiai, todėl supriešinami skirtingus interesus norintys realizuoti visuomenės nariai ar valstybės institucijos. Tokia situacija susidarė rengiant Neringos savivaldybės teritorijos bendrąjį planą ir Kuršių nerijos nacionalinio parko tvarkymo planą. Siekiant įvertinti šių planų sprendinių atitiktį Pasaulio kultūros ir gamtos paveldo apsaugos konvencijoje nustatytiems reikalavimams ir išspręsti klausimus, susijusius su statybų plėtra, kylančius dėl valstybės institucijų nesutarimų, buvo pakviesti tarptautinio lygio ekspertai.

Kadangi nėra subjektų tarpusavio sutarimo dėl šios teritorijos naudojimo prioritetų, dalis teritorijų planavimo dokumentų sprendinių prieštarauja vieni kitiems, todėl yra rizika, kad teritorija gali būti netinkamai naudojama valstybės ir visuomenės poreikiams.

Pavyzdys

Kuršių nerijos nacionalinio parko planavimo schemeje (generaliniame plane) Smiltynės dalyje (Klaipėdos miesto teritorija) esanti Lapnugario kraštovaizdžio draustinio teritorija nurodoma kaip konservacinė zona, kurioje bet kokia statyba draudžiama, gali būti vykdoma tik pažintinė rekreacija ir miško gėrybių rinkimas. Tačiau Klaipėdos miesto bendrajame plane šioje teritorijoje numatyti žemės sklypai, skirti prekybos, paslaugų ir pramogų, mokymo, kultūros ir sveikatos įstaigų statiniams statyti.

Pažymime, kad, susidarius minėtai situacijai, viešojo administravimo subjektai, kurie turi vadovautis Kuršių nerijos teritorijos planavimo dokumentų sprendiniais, nežino, kaip juos įvertinti, todėl dėl nustatomų neatitikimų jie priversti kreiptis į aukštesnes instancijas su prašymais išaiškinti teritorijų planavimo dokumentų prieštaravimus⁵.

Subjektų, dalyvaujančių Kuršių nerijos teritorijos planavimo procese, nesugebėjimas konstruktyviai bendradarbiauti, sudaro prielaidas prieštarangiems planų sprendiniams atsirasti, dėl to kyla rizika, kad teritorija nebus tinkamai naudojama valstybės ir visuomenės reikmėms.

Aplinkos ministerija yra parengusi naujos redakcijos Teritorijų planavimo įstatymo koncepcijos projektą⁶. Koncepcijos tikslas – optimizuoti planavimo procesą ir planavimo organizatoriui suteikti laisvę pasirinkti, atsižvelgiant į tikslus: įteisinti sektorines veiklas integruojančių planų (bendrųjų ir detaliųjų) prioritetą, sumažinti privalomųjų planų ir planų, turinčių juridines pasekmes trečiosioms šalims, skaičių ir t. t. Auditorių nuomone, šios koncepcijos pagrindu parengto naujos redakcijos Teritorijų planavimo įstatymo įgyvendinimas padėtų išspręsti audito metu nustatytas teritorijų planavimo problemas.

⁵ Kuršių nerijos nacionalinio parko direktijos 2009-03-06 raštas Nr. S1-(1.14)-108 „Dėl tarnybinės pagalbos“.

⁶ Lietuvos Respublikos naujos redakcijos teritorijų planavimo įstatymo koncepcija, parengta Aplinkos ministerijos, vykdančios Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 m. veiklos strategijos nuostatų, patvirtintų LRV 2009-02-25 nutarimu Nr. 189 (Žin., 2009, Nr. 33-1268), 1023 priemone.

Šioje valstybinio audito ataskaitos dalyje buvo vertinami vieni iš daugelio veiksnių, lemiančių subalansuotą Kuršių nerijos naudojimą visuomenės ir valstybės reikmėms – teritorijos planavimo sistema ir jame dalyvaujančių subjektų bendradarbiavimas. Toliau nagrinėsime kitus susijusius veiksnius – turizmo plėtrą, gamtos ir kultūros vertybių apsaugą.

2. Kuršių nerijos apsaugos problemos

Kuršių nerija yra vienas iš didžiausių potencialą turinčių rekreacinių arealų Lietuvoje, užimantis svarbią vietą šalies ekonomikos, mokslo, rekreacijos ir turizmo srityje.

Dėl išskirtinių išteklių, tokių kaip kopos, Didysis kopagūbris, smėlynai, miškai, reta augalija ir gyvūnija, Kuršių nerija yra pažeidžiama, antropogeniniam poveikiui jautri teritorija. Žmogaus veikla daro didelę įtaką Kuršių nerijos aplinkai, jos biologinei įvairovei, vandens, žemės ištekliams, teritorijoje esantiems kultūros paveldo objektams, todėl šios teritorijos naudojimas ir apsauga turi būti subalansuota.

Audito metu nustatytos problemos, turinčios įtakos subalansuotam Kuršių nerijos teritorijos naudojimui, yra susijusios su turizmo plėtra, kultūros paveldo objektų apsauga, krantų priežiūra, teritorijų planavimo ir statybos valstybine priežiūra. Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcija ir Kultūros paveldo departamento Klaipėdos teritorinis padalinys yra atsakingi už Kuršių nerijoje esančio gamtos ir kultūros paveldo apsaugą. Saugant apsauginį pajūrio kopagūbrį dalyvauja Klaipėdos apskrities viršininko administracija, kuri Kuršių nerijoje taip pat vykdo teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą. Neringos savivaldybė, kurios ribos beveik sutampa su nacionalinio parko ribomis, taip pat dalyvauja vykdamas apsaugą, tačiau daugeliu atvejų siekia turizmo plėtros tikslų. Toliau ataskaitoje plačiau nagrinėjama šių subjektų veikla turizmo plėtros, kultūros paveldo objektų apsaugos, krantų tvarkymo, teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros srityse ir su tuo susijusios problemos.

2.1. Dėl turizmo plėtros Kuršių nerijoje

Turizmo vystymas gali padėti kurti subalansuotą ir stabilią miesto ekonomiką, bendruomenė gautų daugiau pajamų, būtų surenkama daugiau mokesčių, sukuriama darbo vietų valstybiniame ir privačiame sektoriuose. Tačiau turizmo infrastruktūros plėtra, turistų srautų skatinimas gali neigiamai veikti Kuršių nerijos aplinką. Siekiant darnaus turizmo, jis turi būti plėtojamas atsižvelgiant į Kuršių nerijos ekologinį talpumą (rekreacinę apkrovą) – kiek ši teritorija tam tikru momentu gali priimti lankytojų, nesukeliant neigiamų pasekmių aplinkai.

Kuršių nerijos UNESCO pasaulio paveldo nominacijoje teigiama, kad vienas iš vietovę veikiančių veiksnių, darančių nepalankią įtaką gamtos kompleksams, yra lankytojų srautai. Galiojančioje Kuršių nerijos nacionalinio parko planavimo schemeje (generaliniame plane) numatyta, kad Neringos paplūdimių zonos rekreacinis talpumas yra 9,9 tūkst. žmonių vienu metu, rekreacinės zonos per metus gali priimti iki 308 tūkst. žmonių, per dieną – iki 4,1 tūkst. žmonių, gyvenvietėse – 10–11 tūkst. žmonių. Auditoriai pastebi, kad lankytojų srautų apkrovos nustatymas svarbus dėl to, kad didesnė negu apskaičiuota rekreacinė apkrova yra pavojinga Kuršių nerijos gamtai, atsiranda natūralios aplinkos būklės pakitimai dėl tiesioginės žmogaus veiklos ir jos sukeltų pavojingų procesų.

Audito metu nustatyta, kad lankytojų ir transporto srautai dažnai viršija Kuršių nerijos ekologinį talpumą. EUCC⁷ Baltijos biuro 2006 m. atliktos analizės duomenimis, į Kuršių neriją per metus perkeliama 2 mln. lankytojų (įskaitant tranzitinius, vienadienius ir nakvojančius turistus), iš jų apie 0,7 mln. keliauja į Neringą ir apie 1,3 mln. lieka šiaurinėje Kuršių nerijos dalyje⁸.

Pavyzdys⁹

Žiniasklaidoje pateikiama informacija, kad sezono metu per tris savaitgalio dienas į Kuršių neriją persikėlė 65 tūkst. žmonių ir daugiau kaip 14 tūkst. automobilių. Tokiam srautui nepritaikytose Neringos gyvenviečių gatvėse susidarė automobilių spūstys, Nacionalinio parko pušynuose iškilo palapinės, žmonės degino laužus, kepė šašlykus. Kai kurie pastogės nesuradę atvykėliai nakvojo parkuose ant suoliukų, kiti kūrėsi prie pat apsauginio kopagūbrio.

Pažymime, kad Kuršių nerijos 2006 m. monitoringo rezultatai rodo, jog lankytojų srautai jau daro neigiamą poveikį aplinkai, todėl keičiasi mikroreljefas ir paties Didžiojo kopagūbrio reljefas, Pajūrio apsauginis kopagūbris, pajūrio palvė, Naglių gamtos rezervato pilkosios kopos jau yra apimtos rekreacinės digresijos¹⁰.

Dideli lankytojų ir transporto srautai daro neigiamą įtaką aplinkai, todėl juos būtina valdyti ir kontroliuoti pasirenkant atitinkamus būdus, ypač sezono metu, kai pasiekama kritinė rekreacinės apkrovos riba. Atliekant auditą nustatyta, kad Kuršių nerijoje lankytojų ir transporto srautai nėra pakankamai valdomi, tam nėra suplanuota atitinkamų priemonių.

Kadangi padidėję lankytojų srautai tiesiogiai siejasi su poreikiu plėsti infrastruktūrą, pastebime, kad Neringos savivaldybė, kuriai turizmas yra pagrindinė ūkio šaka, planuoja naujų objektų statybą Kuršių nerijos teritorijoje (žr. pavyzdį), taip siekiama skatinti turizmą ir pritraukti kuo daugiau lankytojų.

⁷ EUCC - Europos krantų apsaugos sąjunga (European Union of Coastal Conservation).

⁸ Turistų srautai Kuršmarių regione. [Žiūrėta 2009-02-17] Prieiga per internetą http://www.neringa.lt/go.php/lit/Studijos___tyrimai/1057

⁹ Poilsiautojai nebetelpa Kuršių nerijoje. [Žiūrėta 2009-02-17] Prieiga per internetą <http://www.balsas.lt/naujiena/147527/poilsiautojai-nebetelpa-kursiu-nerijoje/rubrika:naujienos-lietuva-regionai-pajuris>

¹⁰ Kuršių nerijos nacionalinio parko kraštovaizdžio monitoringo 2006 m. ataskaita.

Pavyzdys¹¹

Neringos savivaldybė Kuršių nerijos gyvenvietėse planuoja pastatyti nemažai naujų statinių: viešbučių, sanatorijų, informacinių centrų, vandens sporto ir sveikatingumo kompleksų, plažo aptarnavimo kompleksų, vaikų žaidimo kompleksų, sporto aikštynų, renginių vietų, automobilių priežiūros centrą, degalinę, apžvalgos/atokvėpio aikštelių, kempingų ir pan. Planuojama bendrą automobilių statymo vietų skaičių didinti nuo 2300 iki 3700, o aikštelių užimamus plotus – nuo 5 ha iki 9,7 ha.

Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijos ir Kultūros paveldo departamento Klaipėdos teritorinio padalinio nuomone, Neringos savivaldybės planuojamos statybos mastas yra labai didelis, todėl šios institucijos abejoja, ar tai suderinama su Kuršių nerijos aplinka¹². Auditorių nuomone, infrastruktūros, skirtos turistų srautams didinti, plėtojimas sudaro sąlygas platesniam šios teritorijos naudojimui visuomenės ir valstybės reikmėms, tačiau ir toliau nevaldomi lankytojų srautai darys dar didesnę žalą Kuršių nerijos aplinkai. Todėl atkreiptinas dėmesys, kad Pasaulio kultūros ir gamtos paveldo apsaugos konvencijoje numatyta, kad į Pavojuje atsidūrusio pasaulio paveldo sąrašą gali būti įtrauktos vertybės, kurioms yra iškilę dideli ir konkretūs pavojai, tokie kaip išnykimas dėl sparčiai blogėjančios būklės, didelio masto viešųjų ir privačių projektų arba spartaus miestų ar turizmo plėtojimo projektų.

Vyriausybės nutarimu patvirtintoje Saugomų teritorijų strateginio planavimo dokumentų rengimo ir tvirtinimo tvarkos apraše¹³ numatyta, kad, siekiant išspręsti saugomose teritorijose esančias poilsiautojų srautų valdymo ir turizmo plėtros problemas, gali būti rengiamos tikslinės programos. Audito metu nustatėme, kad tokios programos Kuršių nerijai iki šiol nebuvo rengiamos. Auditorių nuomone, parengus tikslinę programą ir nustatčius visoms šalims priimtinas reguliavimo priemones, būtų sudarytos sąlygos Kuršių nerijos teritoriją naudoti turizmui, tenkinti visuomenės poreikį lankytis šioje teritorijoje ir išvengti neigiamų padarinių.

Neplanuojant priemonių, padedančių valdyti lankytojų srautus, ir plėtojant šiems srautams didinti skirtą infrastruktūrą, atsiranda sąlygos nesubalansuotam Kuršių nerijos teritorijos naudojimui visuomenės ir valstybės reikmėms, o kartu ir aplinkos žalojimui.

2.2. Dėl kultūros paveldo objektų apsaugos

Kuršių nerija yra kultūrinis kraštovaizdis – čia gausu valstybės saugomų kultūros paveldo objektų, dauguma jų – mediniai žvejų nameliai. Kultūros paveldo objektų paskirtis – supažindinti

¹¹ Neringos savivaldybės teritorijos bendrojo plano projektas. [Žiūrėta 2009-07-24] Prieiga per internetą <http://www.neringa.lt/go.php/lit/IMG/971>

¹² Neringos savivaldybės nuolatinės statybos komisijos 2008-12-04 posėdžio metu, derinant Neringos savivaldybės teritorijos bendrojo plano projektą, Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijos ir Kultūros paveldo departamento Klaipėdos teritorinio padalinio pateikta nuomonė.

¹³ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-06-09 nutarimu Nr. 709.

šalies gyventojus ir užsienio turistus su tautos kultūrinio gyvenimu ir jos istorija. Atsižvelgiant į tai, tiek visuomenė, tiek valstybė Kuršių nerijos kultūros paveldo objektus turėtų naudoti taip, kad jie liktų būsimoms kartoms. Netinkamai prižiūrimas kultūros paveldas gali greitai sunykti, o jo vertingosios savybės gali būti neatstatomai pažeistos, todėl kultūros paveldo objektų (ypač saugomų) priežiūrai ir tvarkymui yra keliami dideli reikalavimai.

Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijos 2006–2008 m. veiklos ataskaitų duomenimis, Kuršių nerijoje esančių kultūros paveldo objektų būklė kasmet blogėja, nes kultūros paveldo valdytojai šiomis vertybėmis visiškai nesirūpina arba jas tvarko pažeisdami reikalavimus, pvz.: autentiškos durys keičiamos paprastesnėmis, mediniai langai – plastikiniais ir pan.(3 pav.).

3 pav. Kuršių nerijos kultūros paveldo objektų būklės pavyzdžiai



a) L. Rėzos g. 68

b) Naglių g. 27

c) Preilos g. 85

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Kultūros paveldo objektų priežiūros kokybė priklauso ne tik nuo jų valdytojų, bet ir nuo viešojo administravimo subjektų gebėjimo tinkamai vykdyti kultūros paveldo apsaugos funkciją ir teikti visuomenei paslaugas.

Šiuo metu Kuršių nerijoje esančių kultūros paveldo vertybių apsaugą vykdo trys viešojo administravimo subjektai: Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos, Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcija, Neringos savivaldybės administracija. Audito metu nustatyta, kad šie subjektai kultūros paveldo apsaugos funkciją dubliuoja.

Pavyzdys

Kasmet Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijos, Kultūros paveldo departamento Klaipėdos teritorinio padalinio specialistai ir Neringos savivaldybės administracijos paminklotvarkininkas atlieka nekilnojamojo kultūros paveldo objektų būklės stebėseną – vietoje vizualiai apžiūri kultūros paveldo vertybes, atlieka fotofiksacijas ir įvertina kultūros paveldo vertybių būklę. Neringos savivaldybės administracijos duomenimis, paminklotvarkininkas per metus patikrina visas nekilnojamasias kultūros paveldo vertybes. Kultūros paveldo departamento Klaipėdos teritorinio padalinio specialistai tikrinimus atlieka prirėkus, pvz., 2009 m. Kuršių nerijoje turėtų būti patikrintas visas medinis paveldas¹⁴. Kultūros paveldo departamento Klaipėdos teritorinio padalinio metinėse darbo ataskaitose nurodyta, kad 2007 m. padalinys apžiūrėjo 18

¹⁴ Patvirtinta Kultūros paveldo departamento prie Kultūros ministerijos 2009-01-23 įsakymu Nr. Į-15 „Dėl medinės architektūros paveldo stebėsenos“.

objektu, o 2008 m. – 3.

Kultūros paveldo departamento prie Kultūros ministerijos nuomone¹⁵, vadovaujantis Nekilnojamojo kultūros paveldo objektų stebėsenos taisyklėmis¹⁶, kompetencija tarp nekilnojamojo kultūros paveldo stebėseną vykdančių institucijų aiškiai atskirta, todėl funkcijos vykdančios stebėseną nedubliuojamos.

Nustatyta, kad tvarkomųjų paveldosaugos darbų priežiūra, teritorijų planavimo dokumentų ir statybos leidimų derinimo, leidimų saugotiniams želdiniams ir išorinei reklamai išdavimo ir kontrolės procedūros dubliuojamos (žr. pavyzdį). Pažymėtina, kad išduodamose sąlygose statybos leidimui gauti šie subjektai nustato panašius architektūrinius reikalavimus (2 priedas).

Pavyzdys

Leidimus atlikti tvarkomuosius paveldosaugos darbus (pvz., remontą) valstybės saugomuose kultūros paveldo objektuose išduoda Kultūros paveldo departamento teritorinis padalinys¹⁷. Šio leidimo išdavimo procedūrose parko direkcijos ir savivaldybės atstovai nedalyvauja, tačiau įgyvendinus tvarkybos projektą ir priimant darbus, šių subjektų dalyvavimas yra privalomas. Priimant darbus, Neringos savivaldybės, Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijos atstovai ir Kultūros paveldo departamento Klaipėdos teritorinio padalinio specialistas turi įvertinti atliktų darbų atitiktį projektui ir leidimo išdavimo sąlygoms¹⁸.

Auditorių nuomone, Kultūros paveldo departamento prie Kultūros ministerijos, Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijos ir Neringos savivaldybės administracijos vykdomos funkcijos turėtų būti peržiūrėtos, kultūros paveldo apsaugos funkcijos vykdymą priskiriant vienam subjektui ir aiškiai apibrėžiant jo kompetenciją ir atsakomybę.

Kultūros paveldo departamento Klaipėdos teritorinio padalinio nuomone¹⁹

Tokią situaciją galima prilyginti posakiui „devynios auklės – vaikas be galvos“. Daugeliui institucijų priskirta paveldosaugos funkcija, tačiau kultūros paveldas Kuršių nerijoje nyksta, taigi šios funkcijos niekas tinkamai neatlieka. Šios funkcijos turėtų būti išgrynintos, aiškiai ir konkrečiai apibrėžtos. Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcija neturėtų nustatinėti kultūros paveldo objektų architektūros (interjero, dizaino detalių). Vertingas savybes turėtų nustatyti ir sąlygas išduoti tik Kultūros paveldo departamentas.

Kultūros paveldo objektų būklė blogėja, nors kultūros paveldo apsaugos funkciją dubliuoja trys viešojo administravimo subjektai: Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcija, Kultūros paveldo departamento Klaipėdos teritorinis padalinys ir Neringos savivaldybės administracija.

¹⁵ Kultūros paveldo departamento prie Kultūros ministerijos 2009-07-23 raštas Nr. (4.33)2-2027 „Dėl Valstybinio audito ataskaitos „Baltijos pajūrio teritorijos naudojimas visuomenės ir valstybės reikmėms“ projekto“.

¹⁶ Patvirtinta Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2005-06-30 įsakymu Nr. IV-318.

¹⁷ Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2005-04-19 įsakymas Nr. IV-155 „Dėl Paveldo tvarkybos reglamento PTR 3.04.01:2005 „Leidimų atlikti tvarkomuosius paveldosaugos darbus išdavimo taisyklės“ patvirtinimo“.

¹⁸ Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2005-04-19 įsakymas Nr. IV-153 „Dėl Paveldo tvarkybos reglamento PTR 3.05.01:2005 „Nekilnojamojo kultūros paveldo objektų tvarkybos darbų priėmimo taisyklės“ patvirtinimo“.

¹⁹ 2009-03-25 pokalbis su Kultūros paveldo departamento Klaipėdos teritorinio padalinio vedėju Nagliu Puteikiu, vyresniosiomis specialistėmis Vilma Norvaišiene ir Karina Jakiene.

2.3. Dėl Kuršių nerijos krantų apsaugos

Kuršių nerija – smėlio sancaupų suformuotas pusiasalis, skiriantis Kuršių marias ir Baltijos jūrą. Ji driekiasi siauru, lengvai išlenktu lanku, todėl vienoje Kuršių nerijos pusėje yra Baltijos jūros krantas, o kitoje – Kuršių marių krantas. Kuršių nerijos krantuose yra pripažintų gamtos paveldo objektų – gamtos paminklų²⁰. Kadangi audros ir stiprus vėjas neigiamai veikia Kuršių nerijos krantus, todėl juos reikia nuolat ir sistemingai prižiūrėti ir saugoti.

Kuršių nerijos Baltijos jūros krantų tvarkymas. Kuršių nerijos Baltijos jūros krantų priežiūros darbus iki 2004 metų atliko Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcija, kuri nuolat ir sistemingai prižiūrėjo Kuršių nerijos apsauginį kopagūbrį, vykdė lentinių takų bei laiptų įrengimą, kopagūbrio defliacinių formų ir šlaitų pridengimą šakų klojiniais, kopagūbrio tvirtinimą žabtvorėmis, ypač pažeistų kopagūbrio vietų izoliaciją nuo poilsiautojų, informacinių stendų įrengimą.

Nuo 2004 metų, vadovaujantis Lietuvos Respublikos pajūrio juostos įstatymu²¹ ir Pajūrio juostos tvarkymo programa 2008–2013 m.²², pajūrio juostos tvarkymą įgyvendina Klaipėdos apskrities viršininko administracija. Pažymime, kad Klaipėdos apskrities viršininko administracija Baltijos jūros krantų tvarkymo darbų neatlieka. Ji tik organizuoja viešuosius konkursus, sudaro rangos darbų sutartis, kontroliuoja, kaip sutartys įgyvendinamos, ir atlieka kitus organizacinius darbus. 2004–2008 metais buvo organizuoti Kuršių nerijos Baltijos jūros krantų tvarkymo darbų viešieji pirkimai²³: 2004 m. – už 323 181 Lt, 2006 m. – už 280 000 Lt, 2007 m. – už 309 573²⁴ ir 34 918 Lt, 2008 m. – už 285 753 Lt.

Auditorių nuomone, Kuršių nerijos krantų ir apsauginio kopagūbrio tvarkymo darbai (žabų klojimas, žabtvorių pynimas, takų ir laiptų įrengimas ir pan.) nėra vykdomi nuolat ir nuosekliai, dažnai atliekami netinkamu laiku.

Pavyzdys

2004 m. konkursas įvykdytas ir nugalėtojas paskelbtas rugpjūčio–rugsėjo mėn., Kuršių nerijos Baltijos jūros krantų tvarkymo darbai pradėti rugsėjo mėn. pabaigoje. 2008 m. konkursas įvykdytas ir nugalėtojas paskelbtas gegužės–birželio mėn., tvarkymo darbai pradėti birželio mėn. pabaigoje.

Pagrindiniai darbai (žabtvorių pynimas, laiptų įrengimas ir pan.) turėtų būti atlikti iki birželio mėnesio, t. y. iki vasaros (poilsiautojų) sezono pradžios²⁵. Vis dėlto, kaip rodo pavyzdys, jie pradami nuo birželio mėnesio, o kartais ir vėliau, kai smėlis ne kaupiamas, o nuplaunamas kartu su kopagūbrio sutvirtinimui naudojamais žabais.

²⁰ Pastaba: pakrantėje yra Lydumo ir Naglių ragai bei Marių mergelio atodanga, turintys gamtos paminklų statusą.

²¹ Lietuvos Respublikos pajūrio juostos įstatymas, 2002-07-02 Nr. IX-1016.

²² Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2008-01-31 įsakymas Nr. D1-88 „Dėl Pajūrio juostos tvarkymo programos 2008–2013 m. patvirtinimo“.

²³ Klaipėdos apskrities viršininko pateikti viešųjų pirkimų ir kt. dokumentai.

²⁴ Pastaba: 309 573 Lt kainavo Baltijos jūros žemyninio kranto ir Kuršių nerijos apsauginio kopagūbrio tvirtinimo darbai.

²⁵ Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijos ir girininkų 2007-04-16 teikimas. 2009-03-19 pokalbis su Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijos Miškininkystės skyriaus vedėju.

Audito metu nustatėme, kad konkursą laimėjęs įmonės Kuršių nerijos kopagūbrio tvarkymo darbams atlikti subrangovu samdė Kuršių nerijos nacionalinio parko direkciją. 2007 m. birželio 20 d. Seimo Aplinkos apsaugos komitetas Aplinkos ministerijai siūlė pajūrio apsauginio kopagūbrio nuolatinę priežiūrą ir tvarkymą priskirti Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijai Kuršių nerijos dalyje, o VĮ Kretingos miškų urėdijai – pajūrio juostos Klaipėdos–Šventosios ruože. Todėl buvo parengtas Vyriausybės nutarimo projektas, numatantis šias funkcijas perduoti minėtoms institucijoms ir skirti tam finansavimą. Iki šiol nutarimas nėra priimtas.

Atsižvelgdami į tai, kad priimtas Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymas²⁶, kuriuo 2010 m. liepos 1d. likviduojamos apskričių viršininkų administracijos, pritariame siūlymui Kuršių nerijos apsauginio kopagūbrio nuolatinę priežiūrą ir tvarkymą priskirti Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijai, nes ji turi tam skirtą techniką, tvirtinimui reikalingų medžiagų ir kvalifikuotų darbuotojų bei gali užtikrinti, kad darbai bus atlikti laiku.

Klaipėdos apskrities viršininko administracija Kuršių nerijos Baltijos jūros krantų priežiūrą užtikrina nepakankamai – tvarkymo darbai nevykdomi nuolat ir sistemingai, atliekami netinkamu laiku, todėl yra rizika, kad Kuršių nerijos Baltijos jūros krantų būklė ims blogėti.

Kuršių marių krantų tvarkymas. Kuršių marių krantų tvarkymo funkciją, skirtingai negu Baltijos jūros krantų, vykdo Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcija. Šiuo metu pagrindiniai Kuršių marių tvarkymo darbai – nendrių sodinimas ir pjovimas. Jie finansuojami Neringos savivaldybės aplinkos apsaugos specialiosios programos lėšomis: 2006 m. finansavimas neskirtas, 2007 m. skirta 5 000 Lt, 2008 m. – 3 900 Lt.

Audito metu nustatyta, kad Kuršių marių krantų priežiūrai šiuo metu skiriama mažiau dėmesio negu Baltijos jūros krantams, nes Baltijos jūros krantų tvarkymo darbai ir finansavimas numatyti Pajūrio juostos tvarkymo programoje²⁷, o Kuršių marių krantų tvarkymo programa nėra parengta, darbai atliekami neplaningai.

Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcija teigia, kad turėtų būti parengta ir patvirtinta Kuršių marių krantų tvarkymo programa, nes ne visais atvejais žinoma, kuriose vietose ir kiek reikia sodinti nendrių. Pavyzdžiui, ankstesniais metais tam tikrose Kuršių marių krantų vietose buvo pasodinta per daug nendrių, todėl dabar šiose vietose atsirado dumblo ir jas reikia valyti.

²⁶ Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymas, 2009-07-07 Nr. XI-318.

²⁷ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2003-09-01 įsakymas Nr. 442 „Dėl Pajūrio juostos tvarkymo programos patvirtinimo“; Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2008-01-31 įsakymas Nr. D1-88 „Dėl Pajūrio juostos tvarkymo programos 2008–2013 m. patvirtinimo“.

Kuršių marių krantų būklė gali blogėti, nes Kuršių marių krantų tvarkymo programa nėra rengiama, darbai atliekami neplaningai.

Suvienodinus Baltijos jūros ir Kuršių marių krantų nuolatinės priežiūros vykdymą, t. y. perdavus ją vykdyti vienam subjektui ir numačius planingą veiksmų vykdymą, auditorių nuomone, padėtų subalansuoti Kuršių nerijos krantų priežiūrą.

Auditorių nuomone, Kuršių nerijos krantų priežiūra yra nesubalansuota, nes ją vykdo skirtingi subjektai – Klaipėdos apskrities viršininko administracija ir Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcija.

2.4. Dėl teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros

Kuršių nerija visuomenei teikia socialinę, kultūrinę, mokslinę naudą, ji naudojama poilsiui, rekreacijai ir pan. Atkreiptinas dėmesys, kad Kuršių nerijos nacionalinio parko žemė yra išimtinė valstybės nuosavybė, todėl teritorija turi būti naudojama visuomenės ir valstybės reikmėms. Siekiant apsaugoti valstybės ir visuomenės interesus, kad visos suinteresuotos šalys laikytųsi teisės aktuose ir teritorijų planavimo dokumentuose nustatyto žemės naudojimo režimo, yra atliekama teritorijų planavimo ir statybos valstybinė priežiūra.

Pagal Teritorijų planavimo ir Statybos įstatymus, Klaipėdos apskrities viršininko administracija yra atsakinga už teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą Kuršių nerijoje. Ji turi tikrinti, ar teritorijų planavimo dokumentų rengimo, derinimo, viešojo svarstymo procedūra atitinka teisės normas, ar sprendiniai atitinka teritorijų planavimo normų sąvadą; reikalauti ištaisyti teisės normų pažeidimus ir laikytis teritorijų planavimo normų sąvado, taikyti administracinio poveikio priemones nesilaikantiems reikalavimų; teikti motyvuotas išvadas dėl dokumentų tvirtinimo tikslingumo teritorijų planavimo dokumentus tvirtinančiai institucijai.

Aplinkos ministerijos pavedimu²⁸ 2005 metais buvo atliktas Neringos savivaldybės patvirtintų detaliųjų planų patikrinimas, kuriuo siekta nustatyti, ar detalieji planai atitinka Kuršių nerijos nacionalinio parko planavimo schemą (generalinį planą)²⁹. Patikrinimo metu nustatyta daug pažeidimų ir konstatuota, kad statybų plėtra Kuršių nerijoje vyksta nesilaikant Kuršių nerijos nacionalinio parko planavimo schemas (generalinio plano) ir kitų teisės aktų reikalavimų, dalis patvirtintų detaliųjų planų neatitinka minėtos planavimo schemas, didinamas užstatymo plotas, tūriai, statomi pastatai ir statiniai neatitinka tradicinei kuršių architektūrai taikomų ir statybos techniniuose dokumentuose nustatytų

²⁸ Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2006-04-07 įsakymas Nr. D1-165 „Dėl grafiko patvirtinimo“.

²⁹ Saugomų teritorijų įstatymas, 1993-11-09 Nr. I-301, 13 str. 4 d.: „Valstybiniuose parkuose esantys miestai ir miesteliai tvarkomi pagal parengtus ir patvirtintus jų bendruosius bei detaliuosius planus, kurių sprendiniai neprieštarauja valstybinių parkų tvarkymo planų (planavimo schemų) sprendiniams“.

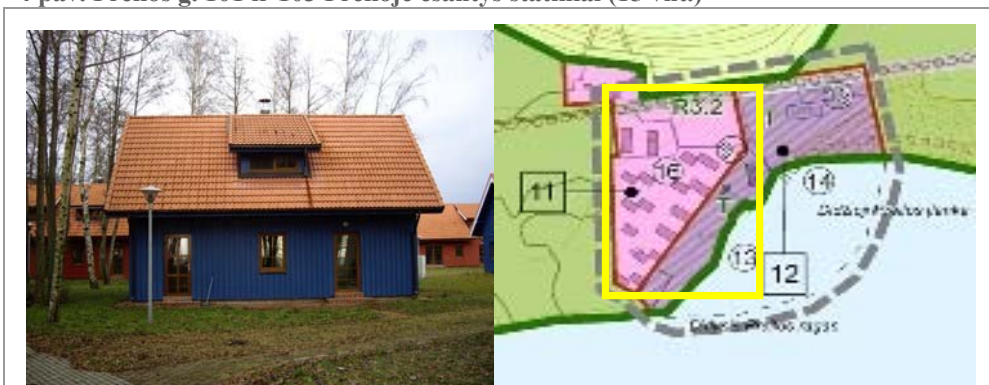
reikalavimų, ūkiniai pastatai ir pagalbiniai statiniai ne rekonstruojami, o iš esmės statomi nauji, pritaikant juos vasarnamiams ar svečių namams, gerokai didinant užstatymo plotą ir aukštingumą.

Pažymime, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas konstatavo³⁰, kad jokie su Kuršių nerijos nacionalinio parko teritorijos administravimu susiję sprendimai negalėjo (ir šiuo metu negali) būti priimami neatsižvelgiant į Kuršių nerijos nacionalinio parko planavimo schemą (generalinį planą) ir negalėjo (ir šiuo metu negali) prieštarauti planavimo schemos sprendiniams. Klaipėdos apskrities viršininko administracija, kuriai pavestas teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros vykdymas, nesivadovavo Kuršių nerijos nacionalinio parko planavimo schema (generaliniu planu), motyvuodama tuo, kad ši schema neturi jokios juridinės galios ir yra tik rekomendacinio pobūdžio, nes nebuvo tinkamai paskelbta, kaip reikalauja Lietuvos Respublikos įstatymai.³¹

Klaipėdos apskrities viršininko administracija, kuriai pavesta vykdyti teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą, neužtikrino Kuršių nerijos nacionalinio parko planavimo schemoje (generaliniame plane) nustatyto žemės naudojimo režimo laikymosi Kuršių nerijos teritorijoje.

Gindamos viešąjį interesą, Generalinė prokuratūra, Klaipėdos apygardos ir Klaipėdos miesto apylinkės prokuratūros (2009 liepos 1 d. duomenimis) yra inicijavusios 40 teisminių procesų dėl Kuršių nerijoje išduotų neteisėtų administracinių aktų panaikinimo. 30 bylų jau yra išnagrinėta, iš jų 14 atvejų teismo sprendimai įsiteisėję, o dėl kitų analogiškų objektų teisminiai ginčai dar nėra pasibaigę. Reikalavimai nugriauti ar perstatyti pastatus pareikšti 5 bylose³² (vienas iš pavyzdžių pateiktas 4 pav.).

4 pav. Preilos g. 101 ir 103 Preiloje esantys statiniai (15 vnt.)



Šaltinis – Valstybės kontrolė

³⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007-06-27 nutarimas.

³¹ Klaipėdos apskrities viršininko 2005-09-08 įsakymu Nr. K-200 „Dėl patikrinimo galimiems nusižengimams išaiškinti“ sudarytos komisijos 2005-10-07 tarnybinio patikrinimo išvada.

³² Klaipėdos apygardos ir miesto apylinkės prokuratūrų pateikta informacija.

Atsižvelgiant į tai, kad iš 40 teismine tvarka ginčijamų statybos leidimų ir detaliųjų planų, 24 (60 proc.) atvejais statybos jau pradėtos ar baigtos, ir į tai, kad privačių asmenų interesai buvo įgyvendinti turint valstybės institucijų neteisėtus administracinius aktus (patvirtintus detaliuosius planus, išduotus statybos leidimus ir kt.), auditorių nuomone, yra rizika, kad privačių asmenų patirtas išlaidas reikės kompensuoti valstybės lėšomis.

Pavyzdys³³

Kuršių nerijoje per porą mėnesių turi nebeklikti šešių neteisėtų statybų padarinių. Tokius raštus iš Klaipėdos apygardos prokuratūros ir Aplinkos ministerijos gavo Klaipėdos apskrities viršininko administracija. Kai kurie neringiškiečiai gaus Klaipėdos apskrities viršininko raginimą griauti neteisėtus statinius, o pastatų šeimininkai ketina kreiptis į Strasbūro teismą ir bylinėtis su Lietuvos valstybe.

Šiuo metu teismine tvarka ginčijami administraciniai aktai dėl statinių statybos. Kadangi ginčijamų detaliųjų planų sprendiniai daugeliu atvejų yra realizuoti, yra rizika, kad valstybė gali patirti materialinių nuostolių, susijusių su padarinių šalinimu ir privačių asmenų patirtu išlaidų kompensavimu.

Audito metu nustatyta, kad Klaipėdos apskrities viršininko administracija audituojamu laikotarpiu valstybinę teritorijų planavimo ir statybos priežiūrą vykdė netinkamai: nepagrįstai priimdavo sprendimus, netinkamai tvarkė dokumentus (dokumentus pildė netinkamai, kai kurių apskritai nepildė), nesiekė prevenciškai išaiškinti pažeidimų iki statybos pradžios, nevykdė inspektavimo etapais, kaip numatyta teisės aktuose, neefektyviai vykdė šią funkciją pajūrio juostoje, nekontroliavo poilsio namelių statybos, naudojimo ir įteisinimo, nesilaikė įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimų, daugiau negu pusę (54 proc.) teritorijų planavimo dokumentų patikrinimų atliko pavėluotai³⁴.

Pažymėtina, kad Kuršių nerijoje ypač nepakankama statinių projektavimo priežiūra: 2006–2008 metų laikotarpiu Klaipėdos apskrities viršininko administracija iš 65³⁵ Neringos savivaldybės išduotų statybos leidimų, tik 2008 m. patikrino 2 statinio techninius projektus³⁶, nors per ketvirtį rekomenduojama patikrinti iki 5 proc., bet ne mažiau kaip 5 vnt.³⁷

Auditorių nuomone, teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros netinkamą vykdymą lemia esama institucinė sąranga, nes Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos neturi pakankamai galių – Teritorijų planavimo ir Statybos įstatymais šiai inspekcijai suteikta metodinio vadovavimo kompetencija, todėl ji gali tik pranešti apskrities viršininkui apie nustatytus veiklos trūkumus. Audito metu pastebėjome, kad dažnai Klaipėdos apskrities

³³ Neringą nušluos buldozeriai. Vakarų žinios, 2009-05-13.

³⁴ Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos patikrinimo išvados.

³⁵ Neringos savivaldybės pateikta informacija apie išduotus statybos leidimus.

³⁶ Klaipėdos apskrities viršininko administracijos pateikta informacija.

³⁷ Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko 2007-12-20 įsakymas Nr. 235 „Dėl statinių projektavimo sąlygų rengimo, jų sąvadų išdavimo, statinių projektų rengimo ir statybos leidimų išdavimo procedūrų atitikties teisės aktų reikalavimams tikrinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“.

viršinininko administracija į Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos pateiktą informaciją nereaguoja, todėl kasmet nustatoma tokių pat pažeidimų.

Siekiant iš esmės pagerinti teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūros vykdymo kokybę ir atsižvelgiant į tai, kad apskričių viršinininkų administracijos likviduojamos, auditorių nuomone, tikslinga teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros funkcijos vykdymą perduoti Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai. Pažymime, kad Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija šiai auditorių nuomonei pritaria³⁸.

Kuršių nerijoje teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros funkcija vykdoma netinkamai, dėl to Kuršių nerijos teritorijoje atsirado neteisėtų statinių. Auditorių nuomone, viena iš netinkamo funkcijos vykdymo priežasčių yra esama institucinė sąranga.

³⁸ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės klausimynas Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Išvados

Dėl Kuršių nerijos teritorijos planavimo problemų:

1. Audito metu nustatytos teritorijų planavimo problemos Kuršių nerijoje yra sisteminės ir reikalauja visos šalies teritorijų planavimo pertvarkos.

2. Teisės aktais nustatyta teritorijų planavimo tvarka sudaro sąlygas Kuršių nerijos teritorijos planavimą įgyvendinti nepakankamai nuosekliai, teritorijos planavimo procese nepakankamai tinkamai formuojama teritorijos planavimo politika, teritorijos plėtra nepakankamai sisteminga ir subalansuota, todėl ne tik apsunkinamas teritorijų planavimo procesas, didinamos sąnaudos, bet ir sudaromos prielaidos prieštarangiems sprendiniams atsirasti:

2.1. nepatvirtinti teisės aktuose numatyti bendrą Kuršių nerijos teritorijos planavimo sistemą sudarantys dokumentai (bendrieji ir specialieji planai), kurie aiškiai suformuotų šios teritorijos plėtros viziją (1 dalis, 11–12 psl.);

2.2. vienu metu rengiami skirtingo lygmens ir rūšių teritorijos planavimo dokumentai, o juos tvirtinant nėra eiliškumo – žemesnio lygmens teritorijų planavimo dokumentai tvirtinami anksčiau nei aukštesnio lygmens (1 dalis, 13 psl.);

2.3. teritorijos planavimas dezintegruojamas – tarp specialiųjų ir bendrųjų Kuršių nerijos planų nėra pakankamo integralumo, planai rengiami nepriklausomai vienas nuo kito, specialusis planavimas skaidomas į keletą planavimo dokumentų (1 dalis, 12–13 psl.);

2.4. Kuršių nerijos teritorijos planavimo procese dalyvaujančių subjektų bendradarbiavimas nepakankamai konstruktyvus, nes specialiųjų ir bendrųjų planavimo dokumentų organizatoriai nesutaria dėl Kuršių nerijos teritorijos naudojimo galimybių, todėl planuoja skirtingus šios teritorijos naudojimo prioritetus (1 dalis, 13–14 psl.);

Dėl Kuršių nerijos apsaugos problemų:

3. Kuršių nerijos teritorijos apsauga, siekiant šios vertingos ir ekologiškai jautrios teritorijos subalansuoto naudojimo, yra nepakankama:

3.1. turizmo plėtra ir lankytojų srautai nepakankamai valdomi, todėl sudaromos prielaidos nesubalansuotam Kuršių nerijos teritorijos naudojimui visuomenės ir valstybės reikmėms, o kartu ir aplinkos žalojimui (2 dalis, 15–17 psl.);

3.2. Kuršių nerijoje esančių kultūros paveldo objektų būklė blogėja dėl netinkamai atliekamos kultūros paveldo apsaugos funkcijos. Viena iš netinkamo šios funkcijos atlikimo priežasčių yra jos dubliavimas: šią funkciją vykdo trys subjektai – Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcija, Kultūros

paveldo departamento Klaipėdos teritorinis padalinys ir Neringos savivaldybės administracija (2 dalis, 17–19 psl.);

3.3. Klaipėdos apskrities viršininko administracija Kuršių nerijos Baltijos jūros krantų nuolatinę priežiūrą ir tvarkymą užtikrina nepakankamai – tvarkymo darbai nėra vykdomi nuolat ir sistemingai, dažnai atliekami netinkamu laiku, todėl yra rizika, kad Kuršių nerijos Baltijos krantų būklė gali blogėti (2 dalis, 20–21 psl.);

3.4. kadangi nėra Kuršių marių krantų tvarkymo programos, Kuršių marių krantų tvarkymo darbai atliekami neplaningai, todėl kyla šių krantų irimo rizika (2 dalis, 21–22 psl.);

4. Kuršių nerijos teritorijos planavimo ir statybos valstybinė priežiūra, už kurios organizavimą ir vykdymą atsakinga Klaipėdos apskrities viršininko administracija, atlikta netinkamai:

4.1. Klaipėdos apskrities viršininko administracija pateikė teigiamas išvadas dėl detaliųjų planų, prieštaraujančių Kuršių nerijos nacionalinio parko planavimo schemai (generaliniam planui), tvirtinimo; nesiekė prevenciškai išaiškinti pažeidimų iki statybos pradžios; daugelį teritorijų planavimo dokumentų patikrinimų atliko pavėluotai (2 dalis, 22–23 psl.);

4.2. dėl netinkamos Kuršių nerijos teritorijos planavimo ir statybos valstybinės priežiūros buvo pradėtos neteisėtos statybos. Todėl yra rizika, kad valstybė gali patirti materialinių nuostolių dėl Kuršių nerijoje išduotų neteisėtų administracinių aktų panaikinimo ir padarinių šalinimo bei subjektų išlaidų kompensavimo (2 dalis, 24 psl.).

5. Dėl esamos institucinės sąrangos Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija, nustačiusi apskrities viršininko administracijos veiklos, susijusios su teritorijų planavimo ir statybos valstybine priežiūra, trūkumus, neturi reikiamų įgaliojimų daryti įtaką apskrities viršininko administracijos sprendimams, kad nustatyti trūkumai būtų pašalinti (2 dalis, 25 psl.).

Rekomendacijos

Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

1. Pateikti Seimui naujos redakcijos Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo projektą, kuris išspręstų audito metu nustatytas sisteminės teritorijų planavimo problemas (1 ir 2 išvados).
2. Atsižvelgiant į tai, kad apskričių viršininkų administracijos likviduojamos, Kuršių nerijos Baltijos jūros krantų priežiūros funkciją perduoti vykdyti Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijai (3.3 išvada), o teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūros funkciją perduoti Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai (4 ir 5 išvados).
3. Panaikinti Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijos, Kultūros paveldo departamento ir Neringos savivaldybės administracijos kultūros paveldo objektų apsaugos funkcijos dubliavimą (3.2 išvada).

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai:

4. Siekiant išvengti turizmo plėtros daromo žalingo poveikio Kuršių nerijai, parengti tikslinę programą Kuršių nerijos poilsiautojų srautų valdymo ir turizmo plėtros problemoms spręsti (3.1 išvada).
5. Parengti Kuršių marių krantų priežiūros programą arba Pajūrio juostos tvarkymo programoje numatyti priemones tinkamai Kuršių marių krantų priežiūrai užtikrinti (3.4 išvada).

3-iojo audito departamento
direktorė

Giedrė Švedienė

3-iojo audito departamento
vyriausioji valstybinė auditorė

Venera Michalovska

Valstybinio audito ataskaitos kopijos pateiktos Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetui, Lietuvos Respublikos Vyriausybei, Lietuvos Respublikos kultūros ministerijai.

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos „Baltijos pajūrio teritorijos naudojimas visuomenės ir valstybės reikmėms“ 1 priedas

Kuršių nerijos teritorijos naudojimo režimą nustatantys teritorijų planavimo dokumentai

Teritorijų planavimo dokumento lygmuo	Teritorijų planavimo dokumento pavadinimas	Teritorijų planavimo dokumento rengimo organizatorius	Teritorijų planavimo dokumentą tvirtinantis subjektas	Patvirtinimo metai/ rengimo stadija
Nacionalinis	Lietuvos Respublikos teritorijos bendrasis planas	Aplinkos ministerija	Seimas	2002
	Kuršių nerijos nacionalinio parko planavimo schema (generalinis planas)	Aplinkos ministerija	Vyriausybė	1994
	Kuršių nerijos nacionalinio parko ir jo zonų ribų planas	Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba	Seimas	Vyriausybė 2008-11-04 nutarimu Nr. 1108 pritarė planui ir nutarė jį pateikti Lietuvos Respublikos Seimui tvirtinti.
	Kuršių nerijos nacionalinio parko tvarkymo planas	Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba	Vyriausybė	Rengimo procesas sustabdytas.
Regiono	Klaipėdos apskrities teritorijos bendrasis planas	Klaipėdos apskrities viršininkas	Vyriausybė	Baigiamoji rengimo stadija.
Vietos	Neringos savivaldybės teritorijos ir jos dalių bendrasis planas	Neringos savivaldybės administracija	Neringos savivaldybės taryba	Baigiamoji rengimo stadija.
	Klaipėdos miesto bendrasis planas	Klaipėdos miesto savivaldybės administracija	Klaipėdos miesto savivaldybės taryba	2007

**Valstybinio audito ataskaitos
„Baltijos pajūrio teritorijos naudojimas
visuomenės ir valstybės reikmėms“
2 priedas**

**Neringos savivaldybės, Kultūros paveldo departamento Klaipėdos teritorinio padalinio ir Kuršių
nerijos nacionalinio parko direkcijos išduotų sąlygų pavyzdžiai**

Adresas, atliekami darbai	Neringos savivaldybės sąlygos	Kultūros paveldo departamento Klaipėdos teritorinio padalinio sąlygos	Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijos sąlygos
Pervalkos g. 25, Neringa, poilsio pastato restauravimas (kultūros paveldo objektas)	Vadovautis STR, Kuršių nerijos nacionalinio parko apsaugos reglamentu, detaliojo plano sprendiniais. Projektuojant išsaugoti kultūros vertybės pase (S992) nurodytas vertingąsias savybes (tūrį, stogo formą, fasadų architektūrinį sprendimą, fasadų apdailą, fasado dekorą – vėjalenteles, lėkius). Pateikti spalvinį sprendimą, nurodant spalvų etalonus. Langai, durys – medžio konstrukcijos. Atstatyti nugriautą pastato dalį laikantis bendro architektūrinio statinio sprendimo. Naujų darų neprojektuoti. NS paminklotvarkininkas: projektą rengti vadovaujantis LR kultūros ministro 2005-04-29 įsakymu Nr. IV-190 ir LR Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymo 23 str. nuostatomis. Nedidinti esamo aukščio, stogo danga – čerpių, atstatomoje statinio dalyje langų ir durų dydžius ir sudalijimą atkartoti kaip esamoje statinio dalyje. Langų suskirstymas kryžiaus skaidymo. Maksimaliai atkurti fasado dekorą ³⁹ .	Vadovaujantis LR Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymo 19 str., pripažintam saugoti viešajam pažinimui ir naudojimui objekte draudžiama naikinti ar kitaip žaloti nekilnojamosios kultūros vertybės pase nurodytas vertingąsias savybes. Šiuo metu galiojančiame kultūros vertybės pagrindiniame dosje (pase) nurodytos vertingosios savybės – tūris, stogo forma, fasadų architektūrinis sprendimas, fasadų apdaila (apdailos medžiaga, apkalimas lentelėmis), fasado dekoras (vėjalentės, lėkiai), išorinės pastato sienos, išorinės sienų angos, konstrukcijos ir įranga – konstrukcijos (perdengimai, medinės sijos) – stalių ir kitų medžiagų gaminiai (mediniai langai). Projektą rengti vadovaujantis minėto įstatymo 23 str. nuostatomis, detaliuotu planu ⁴⁰ .	Projektuojant pastato rekonstrukciją (restauravimą), nedidinti užstatymo ploto, tūrio ir aukštumo. Stogą palikti šlaitinį, numatant jo dangą molio čerpėmis. Išoriniam fasadui naudoti tik tradicines Kuršių nerijai būdingas spalvas, sienų konstruktyvui – vertikalių padengimą. Išoriniame fasade (languose ir duryse) nenaudoti sintetinių medžiagų, o tik tas, kurios nurodytos generalinio plano sprendiniuose – tradicines medžiagas. Restauruojant verandas taip pat nedidinti jų užstatymo ploto, tūrio ir aukštumo. Neprojektuoti dirbtinių stoglangių ar švieslangių mansardoje. Papildomai įvertinti ir vadovautis kitomis Kuršių nerijos nacionalinio parko generalinio plano bei apsaugos reglamento VI ir VII skirsnio nuostatomis, reglamentuojančiomis projektavimą rekreacinėse ir gyvenamosiose parko zonose ⁴¹ .

³⁹ Neringos savivaldybės administracijos vyriausiojo architekto 2005-10-12 statinio architektūros ir statybos sklypo tvarkymo urbanistinių reikalavimų projektavimo sąlygos.

⁴⁰ Kultūros paveldo departamento prie Kultūros ministerijos Klaipėdos teritorinio padalinio 2005-09-26 raštas Nr. (12.14)-2K1-128 „Dėl specialiųjų sąlygų Pervalkos 25“.

⁴¹ Kuršių nerijos nacionalinio parko direkcijos 2005-09-29 raštas Nr. S1-459 „Dėl projektavimo sąlygų Pervalkos g. Nr. 25, Pervalkos gyv. Neringoje“.

**Valstybinio audito ataskaitos
„Baltijos pajūrio teritorijos naudojimas
visuomenės ir valstybės reikmėms“
3 priedas**

Rekomendacijų įgyvendinimo planas

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)
1.	Pateikti Seimui naujos redakcijos Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo projektą, kuris išspręstų audito metu nustatytas sisteminės teritorijų planavimo problemas.	Vyriausybė	Parengti naujos redakcijos Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo projektą, numatanti pagerinti Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo proceso valdymą (priemonė numatyta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-2012 metų programos įgyvendinimo priemonėse (Žin., 2009, nr. 33-1268) 3 lentelės „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-2012 metų veiklos strategijos nuostatų įgyvendinimo priemonės“ XV skyriaus „Aplinkos politika“, skirsnio „Darni plėtra ir teritorijų vystymasis“ 513, 515 nuostatų 3 priemonėje).	Per 3 mėnesius po naujos redakcijos LR teritorijų planavimo įstatymo koncepcijos patvirtinimo.
2.	Atsižvelgiant į tai, kad apskričių viršinių administracijos likviduojamos, Kuršių nerijos Baltijos jūros krantų priežiūros funkciją perduoti vykdyti Kuršių nerijos nacionalinio parko direktorijai, o teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūros funkciją perduoti Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai.	Vyriausybė	Baltijos krantų tvarkymo funkcija negali būti pavesta atskiriems vienetams, nes atsiradus nenumatytai situacijai, sprendžiamas lėšų perskirstymas ir kt. Parengti projektus teisės aktų dėl apskričių viršinių administracijoms priskirtų teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros funkcijų perdavimo Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos (priemonė numatyta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-2012 metų programos įgyvendinimo priemonėse (Žin., 2009, nr. 33-1268) 3 lentelės „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-2012 metų veiklos strategijos nuostatų įgyvendinimo priemonės“ IV skyriaus „Kova su korupcija“, skirsnio „Korupcijos motyvų mažinimas: dereglamentavimo ir debiurokratizavimo politikos priemonės“ 50 nuostatos 3 priemonėje).	2009 metų IV ketvirtis
3.	Panaikinti Kuršių nerijos nacionalinio parko direktorijos, Kultūros paveldo departamento ir Neringos savivaldybės administracijos kultūros paveldo	Vyriausybė	Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos nuomone, funkcija nedubliuojama.	

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)
	objektų apsaugos funkcijos dubliavimą.			
<p>Atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais:</p> <p>(Pareigų pavadinimas) (Vardas ir pavardė)</p> <p>(Kontaktinė informacija)</p>				

Plano sudarymo paaiškinimas:

1–3 lentelės stulpelius užpildo auditorius. Prireikus lentelė gali būti papildyta stulpeliu – pastebėjimas ar išvada;

4–5 lentelės stulpelius užpildo subjekto, kuriam pateikta rekomendacija, atsakingas atstovas. Nurodomas atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą.

**Valstybinio audito ataskaitos „Baltijos
pajūrio teritorijos naudojimas visuomenės ir valstybės reikmėms“
4 priedas**

Rekomendacijų įgyvendinimo planas

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)
4.	Siekiant išvengti turizmo plėtros daromo žalingo poveikio Kuršių nerijai, parengti tikslinę programą Kuršių nerijos poilsiautojų srautų valdymo ir turizmo plėtros problemoms spręsti.	Aplinkos ministerija		
5.	Parengti Kuršių marių krantų priežiūros programą arba Pajūrio juostos tvarkymo programoje numatyti priemones tinkamai Kuršių marių krantų priežiūrai užtikrinti.	Aplinkos ministerija	Aplinkos ministerija susitikimo su mokslininkais metu svarstys tikslinės programos parengimo eigą.	2009 metų IV ketvirtis
<p>Atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais:</p> <p>(Pareigų pavadinimas) (Vardas ir pavardė)</p> <p>(Kontaktinė informacija)</p>				

Plano sudarymo paaiškinimas:

1–3 lentelės stulpelius užpildo auditorius. Prireikus lentelė gali būti papildyta stulpeliu – pastebėjimas ar išvada;
4–5 lentelės stulpelius užpildo subjekto, kuriam pateikta rekomendacija, atsakingas atstovas. Nurodomas atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą.