



# STATYBOS LEIDIMŲ IŠDAVIMAS IR STATYBOS PROCESO ATITIKTIS NUSTATYTIEMS REIKALAVIMAMS

2019 m. birželio 11 d.

Nr. VA-2

## SANTRAUKA

### Audito svarba

Statybų sektorių Europos Komisija įvardija kaip savo veiklos rezultatais darantį didelę įtaką ekonomikos raidai, jo svarbą pažymėjo ir EBPO Lietuvai teiktose rekomendacijose<sup>1</sup>.

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

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

<sup>1</sup> <http://www.lacc.lt/sites/default/files/0679780001454519865.pdf>; [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-lithuania\\_9789264239340-en#](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-lithuania_9789264239340-en#).

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

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

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

Europos Žmogaus Teisių Teismas<sup>4</sup> nurodo, kad neteisėtų statybų atveju nustatyta valstybės institucijų kaltė ir jos lygis dėl statybos leidimui būtinų dokumentų ir statybos leidimo išdavimo, statinio įregistravimo, išduoto leidimo nepanaikinimo ir jo neginčijimo, o nustatyti kaltininkai privalo dengti išlaidas už statybos padarinių šalinimą.

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

## Audito tikslas ir apimtis

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

Pagrindiniai audito klausimai:

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

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

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

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

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

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

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

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

## Pagrindiniai audito rezultatai

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

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

- Aplinkos ministerija nustatė su prašymu statybos leidimui gauti reikalingus pateikti dokumentus, tačiau reikalavimų nesusistemino, statytojai pateikia ne visus reikalingus dokumentus, o savivaldybės jų nepareikalauja. 2015–2018 m. buvo nustatyti 34 proc. (82 iš 239 nustatytų neteisėtai išduotų leidimų) atvejų, kai statytojai nepateikė visų reikalingų dokumentų, tačiau savivaldybės (22) vis tiek išdavė statybos leidimus. Leidimai buvo pripažinti neteisėtais. Be to, jei iš pirmo karto nepateikiami visi reikalingi dokumentai, statybos leidimo išdavimo procedūra užsitęsia nuo kelių mėnesių iki vienerių metų (1.1 poskyris, 15–17 psl.).
- Savivaldybės reikalauja, kad statytojas pateiktų dokumentus, kuriuos jos pačios galėtų paimti iš kitų institucijų duomenų bazių (iš 18 reikalingų keturis gali gauti iš Registrų centro ir kitų valstybės institucijų interneto svetainių), todėl savivaldybės ne visada gauna pačią naujausią informaciją ir neišvengia klaidų. 2015–2018 m. buvo nustatyti 6 proc. atvejų (14 iš visų 239 nustatytų neteisėtai išduotų leidimų), kai savivaldybės (10) statybos leidimą išdavė statytojui, neturinčiam teisės vykdyti statybos. Be to, Viešojo administravimo įstatyme nustatyta, kad reikalavimas pateikti dokumentus ir informaciją, kurie yra valstybės registruose ar kitose valstybės informacinėse sistemose, laikomas biurokratizmu (1.1 poskyris, 15–17 psl.).
- Statybos įstatymas įtvirtina, kad projekto vadovas prižiūri ir atsako, jog statinio projektas atitiktų jam nustatytus reikalavimus, bet atsakomybė perkeliama savivaldybei, nes ji nagrinėdama prašymą statybos leidimui gauti tikrina visus statinio projektus. Beveik

pusė (29) savivaldybių neturi atestuotų projektų tikrinimo specialistų – tai viena priežasčių, jog jos statybos leidimų išdavimo funkcijas vykdo neefektyviai. 2015–2018 m. buvo nustatyta 31 proc. (73 iš 239 nustatytų neteisėtai išduotų leidimų) atvejų, kai statytojai atitiko jiems nustatytus reikalavimus, pateikė visus reikalingus dokumentus, savivaldybės paskyrė visus leidimo išdavimo derinime dalyvaujančius subjektus ir jie pateikė patikrinimo išvadas, tačiau savivaldybės (21) neefektyviai atliko visas joms nustatytas privalomas patikrinimo funkcijas, todėl leidimai buvo pripažinti neteisėtais (1.2 poskyris, 17–21 psl.).

- Statybos įstatyme nustatyta, kad statybos leidimo išdavime pagal kompetenciją turi dalyvauti 8 valstybės institucijos ir inžinerinių tinklų bei susisiekimo komunikacijų atstovai. 2015–2018 m. 16 proc. (38 iš 239 nustatytų neteisėtai išduotų leidimų) atvejų 17 savivaldybių nepaskyrė visų dalyvaujančių subjektų, todėl leidimai buvo pripažinti neteisėtais (1.3 poskyris, 21–23 psl.).
- Inspekcijos užsakymu 2017 m. atlikta visuomenės apklausa atskleidė, kad tik 5 proc. respondentų yra labai gerai informuoti apie teritorijų planavimo ir statybos procesus. Didžiąjai daugumai (95 proc.) gyventojų informacijos trūksta. Vidutiniškai 2015–2016 m. įvyko 96 proc. viešų susirinkimų, o 2017–2018 m. – 65 proc. Visuomenė dėl menko informuotumo į teritorijų planavimo ir statybos leidimo išdavimo procesą įsitraukia palyginti neaktyviai. Taip pat kyla ginčų dėl statybų teisėtumo, kai statybos leidimas išduodamas nesuderinus planuojamų statybų su visuomene (1.4 poskyris, 23–24 psl.).

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

- Tesės aktais nustatytos institucijos, dalyvaujančios statybos leidimo išdavimo ir statybos užbaigimo procedūrose, tačiau užbaigimo procedūroje dalyvaujančios 6 institucijos nedalyvauja išduodant statybos leidimus, o institucija, dalyvaujanti išdavime, – nedalyvauja statybos užbaigime. Dėl šių priežasčių pasitaiko atvejų, kai statinyje būna nesuprojektuoti ir neįgyvendinti jo eksploatacijai svarbūs techniniai sprendiniai, o, trūkumus nustačius statybos pabaigoje, statinys pripažįstamas netinkamu naudoti, taigi statytojui reikia lėšų trūkumams pašalinti (2.1 poskyris, 26–28 psl.).
- Inspekcijos pareigūnai tvirtindami deklaraciją apie statybos užbaigimą atlieka tik pateiktų dokumentų patikrą ir iš jų sprendžia, ar nėra nukrypimų nuo esminių statinio projekto sprendinių, viršijančių nustatytas normas. Statinio atitiktį kitiems statinio projekto sprendiniams ar projekto atitiktį teisės aktų reikalavimams inspekcijos pareigūnas gali patikrinti pasirinktinai. Taip, sudaromos prielaidos piktnaudžiauti ir pažeisti statybai keliamus reikalavimus (2.1 poskyris, 28 psl.).
- Inspekcija planuoja ir atlieka savo išduotų (patvirtintų) statybos užbaigimo dokumentų patikrinimus – 2015–2018 m. nustatė 16 proc. (68 iš 417 atliktų patikrinimų) pažeidimų. Taigi ji turi ginčyti savo pačios išduotų dokumentų teisėtumą. Gero administravimo principas neturėtų užkirsti kelio valdžios institucijoms taisyti savo klaidas, net ir tas, kurios buvo padarytos dėl savo pačių aplaidumo, tačiau praktika, kai institucija atlikdama planinius patikrinimus ar gavusi skundus ir pranešimus pati tikrina savo sprendimus, yra ydinga. Taip kuriama perteklinių tikrinimų našta, nukenčia inspekcijos reputacija (2.1 poskyris, 28–31 psl.).
- Statybos įstatymas numato inspekcijos atliekamų statybos užbaigimo procedūrų alternatyvą – privataus subjekto ekspertizę, kurios pagrindu statinys privalo būti

įregistruotas Nekilnojamojo turto registre. Inspekcijos ir privataus subjekto atliekamos statybos užbaigimo procedūros skiriasi: pasirenkant ekspertizę daugiausia dėmesio skiriama statinių techninės būklės įvertinimui, netikrinama, ar dėl statinio nėra surašytas savavališkos statybos aktas, o tvirtinant deklaraciją tikrinama, ar statinys teisėtas. Atliekant ekspertizę mažai dėmesio skiriama statinio teisėtumui, taigi sudaromos prielaidos įregistruoti savavališką statybą, o Nekilnojamojo turto registre registruoto statinio statybos užbaigimą gali panaikinti tik teismas (2.2 poskyris, 31–32 psl.).

### 3. Statybos valstybinė priežiūra turi trūkumų

- Priežiūros gairės ir EBPO rekomendacijos nurodo, kad priežiūros veiksmai pirmiausia turi būti skirti didžiausiems rizikos atvejams šalinti, tačiau inspekcijos atliekamų rizikingiausių objektų patikrinimų dalis 2015–2017 m. mažėjo nuo 72 proc. iki 63 proc. Inspekcija gali patikrinti tik dalį didžiausios rizikos statybos leidimų, bet ne visus juos įtraukia į tikrinimo planus, o planiniams tikrinimams atrenka mažesnės ar vidutinės rizikos statinius, net ir tuo atveju, kai rizikos valdymo informacinė sistema juos siūlo stebėti ar ignoruoti. Didelės rizikos statinių neteisėta statyba gali sukelti reikšmingų padarinių, susijusių su finansiniais nuostoliais, aplinkosauga, visuomenės teise į sveiką ir saugią aplinką, todėl valstybė dėmesį pirmiausia turėtų skirti didelės rizikos statiniams (3.1 poskyris, 34–36 psl.).
- Inspekcija už nustatytus statybos srities pažeidimus turi pareigą taikyti poveikio priemones, tačiau nustatyta 33 proc. atvejų (53<sup>5</sup> iš 160 atsitiktų), kai atsakomybė netaikyta dėl senaties. Auditorių nuomone, tai vienas veiksnių, lemiančių, kad statybos leidimų srityje pažeidimų ne mažėja, o daugėja. Netinkamai organizuojama tikrintinų statybos leidimų kontrolė ir netaikoma administracinė atsakomybė yra korupcijos rizikos veiksniai, leidžiantys atsakingiems asmenims už neteisėtai išduotus statybos leidimus išvengti atsakomybės ir jaustis nebaudžiamais (3.2 poskyris, 36–39 psl.).
- Inspekcija priežiūros subjektų veiklos atitiktį nustatytiems reikalavimams skatina ne tik atlikdama tikrinimus, bet ir viešindama statybos valstybinės priežiūros rezultatus, tačiau viešinimas ne visais atvejais sudaro prielaidas didinti teisės aktų atitiktį ar spręsti kitas statybų proceso problemas. Beveik pusei savivaldybių (25, arba 42 proc.) inspekcijos skelbiamos informacijos nepakanka arba ji nenaudinga ar neaktuali, nes atsakymai į dažniausiai užduodamus klausimus neaiškūs, informacija paini ir perteklinė. Inspekcijos interneto svetainėje skelbiant informaciją orientuojamasi į nustatytų pažeidimų skaičių, bet ne į juos lėmusias priežastis (3.3 poskyris, 39–41 psl.).

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

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

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

## Pokyčiai audito metu

Inspekcija<sup>6</sup> siekdama spręsti problemas, kai už statybos srities pažeidimus nebūtų išvengiama atsakomybės, ir skatindama statybos dalyvius elgtis sąžiningai, savo veikloje 2019 m. numatė šias priemones:

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

## Rekomendacijos

### Aplinkos ministerijai

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

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

- 4.2. parengti ir pateikti tvirtinti galiojančių teisės aktų pakeitimus dėl leidimo viename sklype, jo neatidalijus ir nesuformavus naujo žemės sklypo, statyti daugiau nei vieną pastatą (4-asis pagrindinis audito rezultatas).

### Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai

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

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