

STATYBĄ REGLAMENTUOJANČIŲ TEISĖS AKTŲ KODIFIKAVIMAS: KRYPTIES PASIRINKIMAS

Evaldas Klimas

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Privatinės teisės institutas
Elektroninis paštas: evaldasklimas@mruni.eu

Guoda Balsytė

Advokatų profesinė bendrija „Wallless“
Elektroninis paštas: guoda.balsyte@wallless.com

Pateikta spaudai 2022 m. birželio 21 d., parengta spaudai 2022 m. lapkričio 7 d.

DOI: 10.13165/JUR-22-29-2-05

Santrauka. Straipsnyje nagrinėjamas poreikis kodifikuoti statybą reglamentuojančius Lietuvos Respublikos teisės aktus. Pastebima, kad šiuo metu galiojantys teisės aktai neužtikrina statybos proceso stabilumo ir efektyvumo. Statybos procesui keliami pertekliniai procedūriniai ir biurokratiniai reikalavimai, susiduriama su skirtingo lygmens teisės aktų normų tarpusavio prieštaravimu. Todėl rinkoje vis dažniau keliamas teisės aktų reformos klausimas.

Lietuvos teisinėje literatūroje statybos teisė iki šiol nėra plačiai nagrinėta moksliniu aspektu. Todėl egzistuoja poreikis išanalizuoti statybos teisinį reglamentavimą ir apžvelgti reformos poreikį remiantis gerąja užsienio šalių praktika.

Šiame straipsnyje aptariami esminiai principai ir vertybės, kurie turi būti užtikrinti statybos teisinių santykių reglamentavimu. Vertinama, kaip šiuo metu galiojantys teisės aktai užtikrina šių principų įgyvendinimą. Straipsnyje pateikiami kodifikavimui keliami uždaviniai, kurių įgyvendinimas padėtų teisinį reguliavimą padaryti vientisesnį ir aiškesnį, operatyviau reaguoti į vykstančius pokyčius ir mažinti finansines, žmogiškųjų išteklių ir laiko sąnaudas. Taip pat išskiriami ir analizuojami dažniausiai pasitaikantys statybos teisinio reguliavimo iššūkiai skirtinguose Europos Sąjungos regionuose. Apibendrinus pagrindinius teisiniam reglamentavimui keliamus tikslus, pateikiamos trys kodifikavimo alternatyvos, numatančios skirtingą kodekso apimtį ir struktūrą. Straipsnyje pateikiama analizė atlikta įvertinus šiuo metu galiojančios teisinės sistemos veikimo ypatumus ir išnagrinėjus gerąją užsienio šalių praktiką. Straipsnis parengtas remiantis mokslinių-praktinių konferencijų (tarptautinės ir nacionalinės) metu išsakytomis teisės mokslininkų ir praktikų pozicijomis.

Reikšminiai žodžiai: *Statybos kodeksas, teisės aktų kodifikavimas, statybos teisė.*

Įvadas

Visoje Europos Sąjungoje sparčiai besivystančio nekilnojamojo turto ir statybų sektoriaus kontekste statybos teisinių santykių kodifikavimas įgauna vis daugiau reikšmės. Pastebima, kad valstybės, kuriose statybos teisiniai santykiai yra kodifikuoti, išsiskiria skaidresnėmis, aiškesnėmis ir spartesnėmis statybos procedūromis¹. O Lietuvos teisės mokslininkai ir praktikai pabrėžia, kad statybos procesui šiandien reikia daug laiko, jis yra brangus ir sudėtingas. Statybos sektoriaus bendruomenė reiškia vis didesnę susirūpinimą dėl perteklinio šio proceso reglamentavimo, kuris neigiamai veikia statybų operatyvumą ir ekonomiškumą. Pritariama tam, kad atėjo laikas reformuoti statybą reglamentuojančius teisės aktus. Šiame straipsnyje analizuojama, ar būtinų statybos teisinio reglamentavimo pokyčių galima pasiekti kodifikuojant teisės aktus.

2020-12-11 Lietuvos Respublikos Seimo nutarimu Nr. XIV-72 buvo patvirtinta Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa². Programoje numatoma sudėtingą statybos procesų biurokratiją pakeisti inovacijomis ir skaitmeninimu. Tai siekiama įgyvendinti parengiant statybos kodeksą (Statybos kodeksas). Statybos kodekse būtų nustatytos aiškios ir nuoseklios taisyklės dėl statinių statybos, jų projektavimo ir naudojimo, atsisakant perteklinio, dubliuojančio, kazuistinio teisinio reguliavimo. Tuo tikslu Lietuvoje yra parengtas Statybos kodekso koncepcijos projektas (toliau – ir Koncepcija)³.

Koncepcijoje išryškinti pagrindiniai Statybos kodekso uždaviniai ir principai, galimos Statybos kodekso alternatyvos. Koncepcija parengta remiantis Europos Sąjungos valstybių gerąja praktika, kurią nuotolinės tarptautinės mokslinės-praktinės konferencijos (toliau – ir Tarptautinė konferencija)⁴ metu pateikė mokslininkai ir praktikai iš skirtingų Europos Sąjungos valstybių.

Įvertinus Tarptautinėje konferencijoje aptartus teiginius darytina išvada, kad statybą reglamentuojančių teisės aktų kodifikavimas galėtų statybos procesą padaryti operatyvesnį ir ekonomiškesnį. Nepaisant to, kai kurių Europos Sąjungos regionų atstovai teisės aktų kodifikavimą laiko nereikalingu, pertekliniu teisės aktų sisteminimu. Todėl būtina atlikti platesnę statybą reglamentuojančių teisės aktų kodifikavimo ir jo sukuriamų pasekmių analizę.

Šio tyrimo tikslas – atskleisti statybą reglamentuojančių teisės aktų kodifikavimo poreikį ir perspektyvą. Tyrimo objektas – pamatiniai sprendimai kodifikuojant statybą reglamentuojančių teisės aktus – Lietuvos Respublikos statybos kodekso Koncepcijos

¹ „Building codes and laws: past, present, future“, tarptautinė mokslinė-praktinė konferencija, 2021, žiūrėta 2022 m. balandžio 21 d., https://www.youtube.com/watch?v=uvCgpOz_K_I.

² „Dėl Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“, TAR, žiūrėta 2022 m. balandžio 22 d., <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/973c87403bc311eb8c97e01ffe050e1c>.

³ „Lietuvos Respublikos statybos kodekso koncepcijos projektas“ (Vilnius, 2022), 45, žiūrėta 2022 m. balandžio 22 d., <https://am.lrv.lt/lt/nuorodos/statybos-kodekso-koncepcija>.

⁴ „Building codes and laws: past, present, future“, *supra note*, 1.

turinys ir tikslai.

Tyrime taikomi ir tarpusavyje derinami lyginamosios analizės, sisteminis, sintezės, lingvistinis ir apibendrinimo metodai. Lyginamosios analizės, sisteminis ir sintezės metodai pasitelkiami analizuoti mokslinei literatūrai, teisės mokslininkų ir praktikų išsakytoms pozicijoms, kurios tapo tyrimo atlikimo pagrindu. Lingvistinis metodas taikomas tiriant šiuo metu Lietuvoje galiojančią statybos teisinę reguliavimą. Tyrimo išvadoms formuoti pasitelktas apibendrinimo metodas.

1. Mokslinės literatūros apžvalga

Statybos teisinius santykius Lietuvoje reglamentuoja Lietuvos Respublikos civilinio kodekso nuostatos, didelės apimties įstatymai (Lietuvos Respublikos statybos įstatymas, Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, Lietuvos Respublikos žemės įstatymas ir kt.) ir poįstatyminiai teisės aktai (Statybos techniniai reglamentai, Eurokodai ir kt.). Tačiau statybos teisę nagrinėjančios teisinės literatūros sąrašas nėra gausus. Praktikoje susiduriama su patikimų viešosios teisės šaltinių, suteikiančių galimybę visapusiškai įvertinti statybą reglamentuojančių teisės aktų reformos kryptį ir apimtį, trūkumu.

Vieni pagrindinių teisės mokslininkų, prisidėjusių prie teisinės literatūros statybos srityje kūrimo, yra prof. Sigitas Mitkus ir dr. Arvydas Juodis, parašę (ir prisidėję) prie knygų, straipsnių ir kitų statybos teisės leidinių kūrimo⁵, dr. Evaldas Klimas, 2011 metais apgynęs daktaro disertaciją statybos teisės tema⁶, taip pat Kristina Saukalienė, statybos rangos santykių tema disertaciją apgynusi 2015 metais. Statybos teisinius santykius dalinai tyrinėjo ir architektė teisininkė Daiva Bakšienė, 2015 metais atlikusi tyrimą „Sovietinio režimo rudimentai architektūros srityje“⁷.

Visi paminėti autoriai savo darbuose vienareikšmiškai sutinka, kad statyba yra kompleksinis ir sudėtingas procesas, kurio sėkmingas įgyvendinimas reikalauja nuoseklaus teisinio reglamentavimo. Prof. Sigitas Mitkus statybos teisę apibrėžia plačiąja prasme⁸, t. y. traktuodamas, kad ji apima ne tik statybos procesą, bet ir teritorijų planavimą, poveikio aplinkai vertinimą, projektavimą, statinių naudojimą ir kitas su statyba ir statiniais susijusias veiklos sritis.

Tokia pozicija palaikoma ir dr. Evaldo Klimo daktaro disertacijoje, kurioje ak-

⁵ Sigitas Mitkus, *Statybos teisės vadovėlis* (Vilnius: VGTU leidykla „Technika“, 2002); Sigitas Mitkus, *Sutartiniai teisiniai santykiai statyboje* (Vilnius: In Teisė, 2003, Nr. 49); Arvydas Juodis, Aldona Luobienė, *Statybos teisė ir draudimas* (Kaunas: Technologija, 2002); Arvydas Juodis, *Statyba Europoje: rinka, valdymas, plėtra* (Kaunas: Technologija, 2001).

⁶ Evaldas Klimas, „Pareigos bendradarbiauti principas, šio principo taikymas ir reikšmė statybos rangos sutartiniuose teisiniuose santykiuose“ (daktaro disertacija, Vilniaus universitetas, 2011), https://www.tf.vu.lt/wp-content/uploads/2016/08/Evaldas-Klimas_Pareigos-bendradarbiauti-principas-%C5%A1io-principo-taikymas-ir-reik%C5%A1m%C4%97-statybos-rangos-sutartiniuose-teisiniuose-santykiuose.pdf.

⁷ Daiva Bakšienė, „Sovietinio režimo rudimentai architektūros srityje“ (pranešimas seminare-diskusijoje Sovietinio režimo rudimentai architektūros srityje, Vilnius, 2016 m. balandžio 19 d).

⁸ Sigitas Mitkus, *Statybos teisė. Norminių teisės aktų rinkinys* (Vilnius: Eugrimas, 2006), 5.

centuojamas statybos teisinių santykių savitumas. Pabrėžiama, kad statybos teisės dalyko turinys gali būti labai platus ir neapsiriboti vien tik statybų procesu⁹.

Autorių darbuose akcentuojama, kad Lietuvoje trūksta statybos rangos sutartinių teisinių santykių mokslinės analizės, statybos procesą nagrinėjančių šaltinių nepakanka¹⁰. Iš tiesų, kitų literatūros šaltinių, nagrinėjančių statybos teisinius santykius, praktiškai nėra. Kiek siauriau statyba analizuojama įvairiuose Vilniaus Gedimino technikos universiteto studentų baigiamuosiuose darbuose, mokymosi įstaigos mokslininkų (dėstytojų) straipsniuose ir tyrimuose. Tačiau šie moksliniai darbai koncentruojasi į statybą kaip procesą, o ne į teisinį jo reglamentavimą.

Galima teigti, kad gausu literatūros statybos proceso nagrinėjimo technologiniu aspektu, tačiau nei viename iš paminėtų viešosios teisės šaltinių conceptualiai neanalizuojami statybą reglamentuojantys teisės aktai, juo labiau – statybos srities santykių kodeksas kaip galima reglamentavimo forma.

Užsienio mokslininkų literatūroje taip pat susiduriama su modernios teisinės doktrinos trūkumu statybos proceso teisinio reglamentavimo tema. Nepaisant to, joje jau kurį laiką pabrėžiamas statybos proceso sudėtingumas ir aiškaus teisinio reguliavimo poreikis. Akcentuojama, kad statyba kaip procesas pasižymi kompleksiskumu, kadangi į ją įeina daug skirtingų sričių, kurios laikomos sudėtingiausiomis ir rizikingiausiomis iš visų pramonės šakų¹¹. Reikalavimai statybos procesui įprastai skelbiami supaprastinta, ne specialistams suprantama, kalba, o jo turinys dažnai būna dviprasmiškas arba neišsamus¹². Teigiama, kad statybos teisiniam reglamentavimui trūksta struktūriškumo ir konkretumo.

Pavyzdžiui, mokslininkai Mohlomi T. Raliile ir Theo C. Haupt, analizuodami statybos teisinį reguliavimą Pietų Afrikos Respublikoje, nustatė reikšmingą reikalavimų, skirtų užtikrinti darbuotojų saugai ir sveikatai, trūkumą¹³. Šią problemą dalinai išsprendė 2014 metais įsigaliojęs atnaujintas statybos teisinis reguliavimas (angl. *Construction Regulations*), kuriame plačiau apžvelgiamos praktinės statybos sektoriaus problemos Pietų Afrikos Respublikoje. Tačiau, pasak autorių, teisiniu lygmeniu iki šiol nėra išspręsti esminiai statybos sektoriaus klausimai. Teigiama, kad, siekiant pašalinti opiausias problemas, reikia sisteminti teisės aktus ir keisti statybos sektoriuje dirbančių žmonių požiūrį į teisės aktų reikalavimų laikymą¹⁴.

O šalyse, kuriose statybos teisiniai santykiai kodifikuoti, jaučiamas žymesnis

⁹ Klimas, *supra note*, 6: 17.

¹⁰ *Ibid.*, 22.

¹¹ Kassim Gidado and Hannah Woods, *Project Complexity in Construction* (Construction Management and Economics, 2008), 1; Sir Vivian Ramsey, „Construction law: The English route to modern construction law“, *Arkansas Law Review* 75, 2 (2022): 252.

¹² Nicolas Bus, Ana Roxin, Guillaume Picinbono and Muhammad Fahad, *Towards French Smart Building Code: Compliance Checking Based on Semantic Rules* (Centre Scientifique et Technique du Bâtiment, Sophia-Antipolis, France, 2019), 1.

¹³ Mohlomi T. Raliile ir Theo C. Haupt, *Analysis of recent construction regulation changes and their impact on the quality of life of construction workers* (Durban, Mangosuthu University of Technology, 2019), 143.

¹⁴ *Ibid.*

statybos proceso stabilumas ir efektyvumas. Pavyzdžiui, Naujosios Zelandijos statybos kodeksas atliko labai svarbų preventcinį vaidmenį mažinant stichinių nelaimių poveikį užstatytai aplinkai¹⁵. Statybos kodeksas (ir vėlesni jo pakeitimai) įvedė griežtas bazines normas, aiškiai apibrėžė ir susistemino esminius statinio reikalavimus, dėl kurių pastatai ir kita susijusi infrastruktūra geba atlaikyti žemės drebėjimo poveikį be didesnės žalos pastatams ir infrastruktūrai. Pamatinės taisyklės (statybos kodekso nuostatos), nekeičiant jų esmės, yra nuolatos atnaujinamos taip skatinant technologijų pažangą, pigių statybinių medžiagų tobulinimą ir biurokratijos mažinimą tvirtinant projektus ir tikrinant statybas¹⁶.

Nors mokslinės literatūros statybos teisinio reguliavimo tema aptinkama mažai, iš pateiktos Lietuvos ir užsienio mokslinės literatūros analizės darytina vienareikšmiška išvada, kad, norint suvaldyti sėkmingą statybos procesą, kuriam yra būdinga ne tik materialųjų, bet ir procedūrinių viešosios teisės norminių taisyklių gausa, būtinas nuoseklus, konkretus ir nedviprasmiškas teisinis reguliavimas, užtikrinantis pagrindinių statybos teisės, kaip viešosios teisės dalies, principų įgyvendinimą ir procesų suvaldymą. Būtent tokį tikslą – sukurti veiksmingą ir nuoseklų statybos teisinių santykių, susiklostančių viešojo administravimo srityje, reguliavimą – užsibrėžė Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija, 2021 metais inicijavusi Statybos kodekso rengimo procedūrą.

Teisės aktų kodifikavimas – itin didelės apimties, sudėtingas procesas, reikalaujantis esamos teisinės bazės ištyrimo ne tik praktiniu, bet ir moksliniu aspektu. Idealiu atveju teisinėje literatūroje turėtų būti analizuojamas ne tik statybos procesas, jo ypatumai, bet ir esamo teisinio reguliavimo efektyvumas, svarstomos teisinio reglamentavimo veiksmingumo didinimo alternatyvos. Esama Lietuvos ir užsienio šalių teisinė literatūra negali pasiūlyti kokybiškų šaltinių statybą reglamentuojančių teisės aktų kodifikavimui. Todėl aktualu šiame straipsnyje apžvelgti jau parengtą Statybos kodekso Konceptiją, galimą Statybos kodekso turinį, tikslus ir tikėtiną naudą statybos teisiniams reglamentavimui.

2. Poreikis kodifikuoti teisės aktus

Lietuvos teisinis reguliavimas¹⁷ numato, kad, prieš nustatant naują ar iš esmės keičiant esamą teisinį reguliavimą, gali būti parengta numatomo teisinio reguliavimo koncepcija, kurioje pateikiama esamos padėties analizė, nurodomos spręstinos problemos, numatomo teisinio reguliavimo tikslas, principai ir pagrindinės nuostatos, galimos teigiamos ir neigiamos numatomo teisinio reguliavimo pasekmės, numatoma teisinį reguliavimą pagrindžiančios nuostatos, kita svarbi informacija.

¹⁵ Amarachukwu Nnadozie Nwadike and Suzanne Wilkinson, „Why amending building codes? An investigation of the benefits of regular building code amendment in New Zealand“, *International Journal of Building Pathology and Adaptation* 40, 1 (2021): 76–100.

¹⁶ Amarachukwu Nnadozie Nwadike and Suzanne Wilkinson, *supra note*, 14.

¹⁷ „Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas“, 12 straipsnis, TAR, žiūrėta 2022 m. balandžio 21 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B4FA4C56B8D5/asr>.

Pagrindiniai Konceptijai keliami uždaviniai ir buvo, be kita ko, apžvelgti esamą teisinio reguliavimo padėtį, išgryninti rinkos dalyvių lūkesčius, teisės aktų kodifikavimo eigą ir mastą. Šiam tikslui įgyvendinti buvo pasitelkta specialistų sukaupta patirtis. Nacionalinės mokslinės-praktinės konferencijos (toliau – ir Nacionalinė konferencija)¹⁸ pagrindu Konceptijoje buvo išgrynintos pagrindinės dabartinio statybos ir su statyba susijusių viešojo administravimo sričių teisinio reguliavimo Lietuvoje problemos ir įvertintas poreikis kodifikuoti statybą (kiek tai susiję su viešąja teise) reglamentuojančius teisės aktus.

Galima teigti, kad efektyvus statybos sektoriaus veikimas turi esminės reikšmės Lietuvos (tikėtina, ir bet kurios kitos Europos Sąjungos valstybės) ekonomikai¹⁹. Tačiau dabartinis reguliavimas Lietuvoje neužtikrina sklandaus proceso, o priešingai – formuoja perteklinius reikalavimus statybos proceso dalyviams, dėl kurių nepagrįstai užsitęsia nekilnojamojo turto vystymo projektų įgyvendinimas.

Advokato Audriaus Kairevičiaus teigimu, esminė tai nulemianti problema – paveldėti „seno kirpimo“ teisės aktai, kuriuose numatytos perteklinės taisyklės ir normatyvai²⁰. Šiai nuomonei antrina ir kitų sričių (architektūros, statybos inžinerijos ir kt.) atstovai. Pavyzdžiui, laikinai einantis Lietuvos architektų rūmų pirmininko pareigas Lukas Rekevičius laikosi pozicijos, kad projektavimą reglamentuojančius teisės aktus reikia supaprastinti ir subalansuoti projektavimo procesus²¹.

Analogiškų problemų esama ir kitose Europos Sąjungos valstybėse. Palyginus statybos teisinį reguliavimą Europos Sąjungos šalyse, darytina išvada, kad teisės nuostatų kodifikavimas suteikia teisiniams santykiams sklandumo ir konkretumo. Pavyzdžiui, Estija, kurioje nuo 2015 metų įsigaliojo Statybos kodeksas, statybos teisiniai santykiai ir procedūros yra nuoseklūs, tvarkingai reglamentuoti. Statybos kodekse nustatyti vieningi terminai, įtvirtintos sąvokos ir palikta nedaug vietos proceso dalyvių interpretacijai²².

Tarptautinėje konferencijoje išsakytos teisės mokslininkų ir praktikų pozicijos atskleidė, kad poreikis kodifikuoti statybos teisinį reguliavimą kyla siekiant išspręsti pagrindines statybos teisinio reguliavimo problemas: perteklinį teisės aktų kiekį ir apimtį, sudėtingas ir kartais dviprasmiškas statybos procedūras ir jų terminus, ne visada aiškiai paskirstytą procese dalyvaujančių subjektų atsakomybę.

Nors teisinis reguliavimas skirtinguose ES regionuose skiriasi, visos valstybės susiduria su panašaus pobūdžio iššūkiais, tarp kurių – pernelyg ilgai trunkančios

¹⁸ „Statybos kodeksas – mažiau reguliavimo, daugiau galimybių“, nacionalinė mokslinė-praktinė konferencija, 2021, žiūrėta 2022 m. balandžio 21 d., <https://www.youtube.com/watch?v=cYyuhX-nCKEA>.

¹⁹ *Ibid.*, 00:12:55 – 00:15:07 min.; „Building codes and laws: past, present, future“, *supra note*, 1: 02:43:43 – 02:44:22 min.

²⁰ Audrius Kairevičius, „Teritorijų planavimo normavimo raida ir kokybė – kaip suteikti daugiau instrumentų planuotojui“ (pranešimas konferencijoje Statybos kodeksas – mažiau reguliavimo, daugiau galimybių), *op. cit.*, 00:49:00 – 00:49:07 min.

²¹ Lukas Rekevičius, „Architektų savivalda – atsakomybė prisiimta, laikas žengti toliau“ (pranešimas konferencijoje Statybos kodeksas – mažiau reguliavimo, daugiau galimybių), *supra note*, 18: 01:44:45 – 01:45:25 min.

²² „Building codes and laws: past, present, future“, *supra note*, 1: 01:01:08 – 01:01:30 min.

formalios procedūros, sudėtingos ir dažnai neaiškios teisės aktų nuostatos, didžiulė administracinė našta, ne iki galo sureguliuotas atsakomybės paskirstymas²³. Ne visose jurisdikcijose jaučiamas poreikis kodifikuoti galiojančius teisės aktus, tačiau visi Europos Sąjungos regionai pripažįsta poreikį atlikti statybos procedūras reglamentuojančių teisės aktų reformą.

Ne išimtis ir Lietuva. Statyba ir su ja susijusių sričių teisinis reguliavimas reikalauja pokyčio – teisės aktų susistemavimo, unifikavimo. Geriausiai šį tikslą gali įgyvendinti Statybos kodeksas, kurį rengti Lietuva šiuo metu ruošiasi. Esminiai kriterijai, kuriuos turi įgyvendinti Statybos kodeksas, apima: (i) sąvokų aiškumą ir vientisumą, (ii) statybos procedūrų supaprastinimą ir subalansavimą, (iii) statybos proceso dalyvių atsakomybės ribų nustatymą. Būtent šiuos tris kriterijus Nacionalinėje konferencijoje dažniausiai minėjo ir analizuojama skirtingų sričių atstovai, jie ir tapo pagrindu Statybos kodekso tikslams ir uždaviniais išsikelti.

3. Teisiam reglamentavimui keliami uždaviniai

Alfonsas Vaišvila vadovėlyje „Teisės teorija“ yra išskyręs pagrindinius bendrojo teisės principus, formuojančius kiekvieną teisės šaką ir nurodančius, kaip turi būti formuojamos tos šakos teisės normos, organizuojamas jų vykdymas, kad teisinėmis priemonėmis būtų veiksmingai apsaugotos pagrindinės žmogaus teisės. Šiems principams, be kita ko, priskiriami²⁴:

1. *Žmogus nėra priemonė siekti tikslo, o visada – tikslas.*

2. *Įstatymas yra tai, ką tauta per savo atstovus arba per referendumą nustato ir įsako.*

3. *Teisėtumo principas.*

Taigi, A. Vaišvila formuoja idėją, kad įstatymas turi tarnauti žmogui. Teisės aktų paskirtis yra numatyti aiškias, nedviprasmiškas taisykles, kuriomis vadovaudamasis žmogus efektyviai įgyvendintų reikiamą procesą. Šiuo atveju – įstatymo raidė turi būti patogi ir nuosekli statybos proceso atžvilgiu. Įgyvendinant minėtus principus ir siekiant, kad teisinė sistema būtų nuoseklesnė ir aiškesnė, geriau reaguotų į pokyčius ir sumažintų finansines, žmogiškąsias ir laiko sąnaudas, parengti toliau pateikti penki Statybos kodekso uždaviniai.

Administracinės naštos mažinimas

Administracinė našta statybos sektoriuje yra viena didžiausių Lietuvoje. Tai nulemia dažnas statybą reguliuojančių teisės aktų nuostatų keitimas, prie kurių įgyvendinimo institucijos turi prisitaikyti. Siekiant tausoti valstybės resursus, būtina konsoliduoti teritorijų vystymo teisinį reguliavimą, atsakyti dubliuojamų funkcijų, mažinti poįstatyminių teisės aktų skaičių ir paskirti vieną ministeriją, kuri būtų atsakinga už statybos projektų vystymo srities teisinio reguliavimo politikos formavimą ir teisės

²³ „Lietuvos Respublikos statybos kodekso koncepcijos projektas“, *supra note*, 3: 45.

²⁴ Alfonsas Vaišvila, *Teisės teorija. Vadovėlis* (Vilnius: Justitia, 2000), 127–129.

aktų priėmimą²⁵.

Teisinio reguliavimo apimties mažinimas

Dabartinė teisinė sistema daugumoje Europos Sąjungos šalių yra prieštaringa ir paini vartotojams dėl didelės statybą reglamentuojančių teisės aktų apimties²⁶. Nemaža dalis Europos Sąjungos valstybių, kurios dar nėra kodifikavusios teisės aktų statybos sektoriuje, susiduria su būtinybe iš naujo įvertinti ir iš dalies atsisakyti poįstatyminių teisės aktų²⁷.

Lietuva šį žingsnį taip pat žengia. Koncepcijos turinys, *inter alia*, suponuoja, kad Statybos kodeksu turi būti sumažinta taikomų teisės aktų apimtis, sukonkretintas jų turinys. Statybos kodeksas turi užtikrinti konstitucines asmenų teises ir pareigas ir aiškiai atskirti techninius bei procedūrinius statybos reglamentus. Siekiant įgyvendinti principą „*Istatymas yra tai, ką tauta per savo atstovus <...> nustato*“, šis uždavinys Konceptijoje formuojamas remiantis Nacionalinėje konferencijoje pateiktomis specialistų pastabomis ir pasiūlymais.

Profesinės atsakomybės skatinimas

Norėdami užtikrinti sklandų statybos mechanizmo veikimą, statybos procesuose dalyvaujantys atestuoti specialistai privalo veikti griežtai laikydamiesi jiems taikomų teisinių ir profesinių reikalavimų, už kurių nesilaikymą turi būti numatyta atsakomybė. Tačiau iki šiol profesinės atsakomybės skatinimas nebuvo nuosekliai reglamentuotas nei Lietuvoje, nei kitose Europos Sąjungos valstybėse.

Statybos kodeksu siekiama užtikrinti visapusišką *teisėtumo principo* įgyvendinimą, užtikrinti teisinės tvarkos veiksmingumą. A. Vaišvila teisėtumo principą apibrėžia kaip reikalavimą, kad visi teisės subjektai (valstybės institucijos, visuomeninės organizacijos, pareigūnai, piliečiai) savo veikloje tiksliai ir besąlygiškai įgyvendintų teisės normų paliepiamus²⁸.

Tinkamas šio principo įgyvendinimas gali būti pasiektas numatant sankcijas už subjekto pareigų nevykdymą ar netinkamą vykdymą. Atsižvelgiant į tai, Statybos kodeksu skatinamos profesinės atsakomybės esmė – užtikrinti kūrybinę laisvę atestuoties specialistams, kad jie savo nuožiūra priimtų jų kompetencijoje esančius sprendimus. Tačiau už nukrypimus nuo teisinių reikalavimų jiems turi būti numatyta griežta administracinė ir profesinė atsakomybė.

Viešojo sektoriaus atsakomybės skatinimas

Viešojo sektoriaus atsakomybės skatinimu yra siekiama analogiškų pasekmių kaip ir privačiame sektoriuje – užtikrinti efektyvų ir besąlygišką įsipareigojimų vykdymą. Teisės mokslininkų ir praktikų vertinimu, skatinant viešojo sektoriaus atsakomybę, ypač daug dėmesio turi būti skiriama tikslingam sprendimų priėmimui laiku²⁹. Statybos kodekso tikslas – užtikrinti, kad suinteresuoti asmenys iš viešojo sektoriaus subjektų gautų reikiamus atsakymus per teisės aktuose nustatytus terminus. Už nukry-

²⁵ „Lietuvos Respublikos statybos kodekso koncepcijos projektas“, *supra note*, 3: 53.

²⁶ *Ibid*, 44–45.

²⁷ *Ibid*, 45.

²⁸ Vaišvila, *supra note*, 19: 127.

²⁹ „Building codes and laws: past, present, future“, *supra note*, 1: 00:56:55 – 00:58:05 min.

pimus nuo teisės aktų reikalavimų viešojo sektoriaus subjektams turėtų būti numatyta administracinė atsakomybė.

Reguliavimo stabilumo ir operatyvumo užtikrinimas

Daugelyje Europos Sąjungos valstybių statybos teisiniai santykiai reglamentuojami didelės apimties teisės aktais, kurie dėl savo ypatumų yra nuolat keičiami ir / arba pildomi³⁰. Toks reglamentavimas yra painus ir neveiksmingas, nepalankus vartotojui (t. y. prieštarauja bendriesiems teisės principams, kurių esmė – užtikrinti, kad įstatymas būtų pagalbos įrankis žmogui, o ne atvirkščiai).

Teisės mokslininkai ir praktikai³¹ Tarptautinės konferencijos metu vienareikšmiai sutiko, kad reguliavimo stabilumo trūkumas yra vienas didžiausių trukdžių sėkmingam statybų procesui užtikrinti³².

Todėl vienas pagrindinių Statybos kodeksui keliamų uždavinių – esminių statybos reguliavimo reikalavimų (materialinių ir procesinių taisyklių) įtvirtinimas Statybos kodekse. Šis principas yra glaudžiai susijęs su profesinės atsakomybės principu, nes, įgyvendinant tikslingai parinktų teisinio reguliavimo nuostatų keliamus uždavinius, priemonės turės parinkti profesionalai. Teisės aktų lygmeniu įtvirtintos nuostatos turi būti vertinamos atsižvelgiant į tikslingumo principą, t. y. reglamentuoti tik tai, kas privaloma. Taip yra užtikrinamas teisinio reguliavimo stabilumas, nesuteikiant galimybės poįstatyminiu lygmeniu nuolat keisti taikytinus reikalavimus ar siaurinti įstatyme nustatytos reikalavimų apimties. Techniniai reikalavimai turėtų būti įtvirtinti taikomuose rekomendaciniuose standartuose³³.

Sisteminis pirmiau minėtų uždavinių (tikslų) įgyvendinimas laikomas vienu pagrindinių Statybos kodekso elementų, užtikrinančių veiksmingą statybos reglamentavimą. Tai galima pasiekti tik tuo atveju, jei bus atliekama ne tik esamų normų konsolidacija (tik formos pertvarkymas), bet bus įgyvendintas realus kodifikavimas (ne tik formos, bet ir turinio pertvarkymas).

4. Statybos teisinio reglamentavimo principai ir saugotinos vertybės

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra ne kartą pažymėjęs³⁴, kad vienas esminių konstitucinio teisinės valstybės principo elementų yra teisinio tikrumo ir teisinio aiškumo imperatyvas, suponuojantis tam tikrus privalomus teisinio reguliavimo reikalavimus:

a) jis turi būti aiškus ir nuoseklus;

³⁰ Pavyzdžiui, Latvija, Lenkija, Portugalija.

³¹ Pavyzdžiui, Ilze Kramina iš Latvijos, dr. Jan Wszolek iš Lenkijos ir Andreia Candeias Mousinho iš Portugalijos.

³² „Building codes and laws: past, present, future“, *supra note*, 1: 01:12:30 – 01:13:00 min., 05:14:15 – 05:16:40 min., 07:40:50 – 07:44:45 min.

³³ „Lietuvos Respublikos statybos kodekso koncepcijos projektas“, *supra note*, 3: 53.

³⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d., 2004 m. gruodžio 13 d., 2014 m. liepos 11 d., 2016 m. gruodžio 7 d., 2018 m. kovo 8 d., 2020 m. birželio 12 d. nutarimai.

b) turi būti užtikrintas teisinės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna, teisės aktoose neturi būti nuostatų, skirtingai reguliuojančių tuos pačius visuomeninius santykius.

Dabartinė statybos teisinė bazė Lietuvoje neatitinka šių principų. Šiuo metu galiojantis teisinis reglamentavimas formuoja perteklinius reikalavimus statybos proceso dalyviams, dėl to nepagrįstai užsitęsia nekilnojamojo turto vystymo projektų įgyvendinimas. Todėl Statybos kodeksui keliamas tikslas – užtikrinti toliau aprašytų teisinių principų įgyvendinimą ir saugotinių vertybių apsaugą, sukuriant darnų ir vientisą statybos teisinį reglamentavimą.

Konstitucinių vertybių apsauga

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintos keturios pagrindinės konstitucinės vertybės miestų planavimo srityje, kurių pagrindu turi būti formuojamas teisinis reglamentavimas ir kurios turi būti užtikrintos: sveikata, gyvybė, nuosavybės apsauga ir aplinkos apsauga³⁵.

Siekiant užtikrinti šių konstitucinių vertybių apsaugą, Lietuvos Respublikos statybos įstatymas numato³⁶, kad statinys (jo dalis) turi būti suprojektuotas ir pastatytas taip, kad per ekonomiškai pagrįstą statinio naudojimo trukmę jis atitiktų esminius statinių reikalavimus, numatytus Reglamento (ES) Nr. 305/2011 1 priede³⁷:

- a) mechaninis atsparumas ir stabilumas;
- b) gaisrinė sauga;
- c) higiena, sveikata ir aplinka;
- d) pastato sauga ir prieinamumas naudojimo metu;
- e) apsauga nuo triukšmo;
- f) energijos taupymas ir šilumos išsaugojimas;
- g) tvarus gamtos išteklių naudojimas.

Šie esminiai statinio reikalavimai yra statybos srities pagrindas ir Statybos kodekso standartų filtras. Kitaip tariant, tai yra imperatyvai, į kuriuos turi būti sutelktas Statybos kodekso dėmesys. Tinkamas pastatų atitikties techniniams reikalavimams ir konstitucinių vertybių apsaugos įgyvendinimas turi būti užtikrintas procedūrinėmis normomis, konkrečiai – administracinėmis procedūromis.

Viešųjų ir privačių interesų derinimas

Vienas esminių efektyvaus statybos proceso rodiklių – viešųjų ir privačių interesų derinimas, kurį turi užtikrinti Statybos kodeksas.

Sąvoka „privatūs interesai“ grindžiama naudos kriterijumi ir reiškia bet kokią materialinę naudą (pelno dalis, kapitalo prieaugis, paslaugų, galimybių padidėjimas ir t. t.), kurią gauna ar siekia gauti privatūs asmenys, įskaitant juridinio asmens steigėjus ar narius³⁸.

³⁵ „Lietuvos Respublikos Konstitucija“, TAR, žiūrėta 2022 m. balandžio 21 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.47BB952431DA/asr>.

³⁶ „Lietuvos Respublikos statybos įstatymas“, TAR, 2022 m. balandžio 21 d., <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.F31E79DEC55D/asr>, 4 straipsnio 1 dalis.

³⁷ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 305/2011, 1 priedas, žiūrėta 2022 m. balandžio 21 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A32011R0305>.

³⁸ „Lietuvos Respublikos statybos kodekso koncepcijos projektas“, *supra note*, 3: 54–55.

O viešasis interesas – tai objektyviai egzistuojantys, teisės saugomi ir ginami, neindividualizuoti (nepriklausantys konkrečioms asmenims) bendri visuomenės ir įvairių jos grupių socialiniai poreikiai, kuriuos lemia visuotiniai svarbūs visuomenės stabilumo ir teigiamų pokyčių (visuotinės gerovės) tikslai³⁹.

Viešųjų ir privačių interesų derinimo klausimą tikslingiausia spręsti efektyvesnio administravimo priemonėmis, pagerinant darbų organizaciją. Tačiau siekiant suderinti viešuosius ir privačius interesus reikia keisti teisinę bazę, kodifikuoti ir iš esmės įvertinti statybos reglamentavimą tiek techninių, tiek procedūrinių reikalavimų atžvilgiu. Statybos procesų funkcionavimo stabilumą užtikrintų teisinės ir ekonominės priemonės, skatinančios profesinę atsakomybę ir viešojo sektoriaus atsakomybę⁴⁰.

Aiškus teisėkūros ir poįstatyminio lygmenys atskyrimas

Šiuo metu galiojančių įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų nuostatos neretai prieštarauja tarpusavyje. Todėl Statybos kodekse turi būti nustatyti teisinio reguliavimo lygmenys ir atitinkama valstybės ir savivaldybių institucijų kompetencija⁴¹.

Materialinio ir procedūrinio pobūdžio normos, reglamentuojančios statybos projektų rengimą ir įgyvendinimą, turėtų išlikti teisėkūros lygmenyje. Teisėkūros lygmeniu būtų nustatomi esminiai statinio reikalavimai, kurių taikymas turi būti užtikrintas.

Procedūrinės taisyklės, susijusios su informacinių sistemų veikimo principais, ir materialinės-techninės taisyklės, kurių taikymas yra alternatyvus, turi likti poįstatyminiame lygmenyje. Toks teisės normų atskyrimas imperatyvų ir rekomendacijų forma užtikrintų reguliavimo stabilumą ir bendrą teisinės sistemos funkcionavimą.

5. Statybos proceso iššūkiai skirtinguose Europos Sąjungos regionuose

Siekiant visapusiškai ištirti teisės aktų kodifikavimo poreikį ir jo teikiamą naudą teisiniams santykiams, šiame skyriuje statybą reglamentuojančių teisės aktų kodifikavimas analizuojamas užsienio šalių praktiką suskirsčius pagal Europos Sąjungos regionus. Būtent tokiu (regioniniu) metodu buvo organizuojama Tarptautinė konferencija. Joje aiškiai atsiskleidė skirtingų Europos Sąjungos regionų statybos teisinių santykių reglamentavimo tendencijos, jų panašumai ir skirtumai su Lietuvos teisine sistema. Sistemine užsienio šalių regionų praktikos analizė geriausiai atskleidė, kokia teisės aktų reforma galėtų būti veiksmingiausia Lietuvos teisinės sistemos atžvilgiu.

Baltijos šalys

Tarptautinėje konferencijoje pateikti statybos teisinio reguliavimo ypatumai Baltijos šalyse vienareikšmiškai identifikuoja poreikį kodifikuoti teisės aktus. Istorinė teisės aktų kilmė atskleidžia, kad Baltijos šalys, paveldėjusios postsovietinę teisinę sistemą, susiduria su didele teisės aktų apimtimi, kuri neužtikrina aiškių statybos proce-

³⁹ „Lietuvos Respublikos statybos kodekso koncepcijos projektas“, *supra note*, 3: 54–55.

⁴⁰ Žr. 3 skyrių „Teisiniam reguliavimui keliami uždaviniai“.

⁴¹ „Lietuvos Respublikos statybos kodekso koncepcijos projektas“, *supra note*, 3: 56.

dūrų ir jų terminų, tinkamai nereglamentuoja subjektų atsakomybės klausimo.

Pirmoji šią problemą spręsti ėmėsi Estija, kurioje nuo 2015 metų įsigaliojo Statybos kodeksas. Vienareikšmiškai pritariama tam, kad teisės aktų kodifikavimas pozityviai paveikė Estijos teisinę sistemą⁴². 2015 metų reforma statybos teisiniui reguliavimui suteikė daugiau laisvės (palengvinta statybos leidimo išdavimo procedūra, praplėstas statinių, kurių statybai nereikia gauti statybą leidžiantį dokumentą, sąrašas) ir patogumo (įvesta elektroninė dokumentų pateikimo sistema, atitikmuo – Lietuvos IS „Infostatyba“). Estijos statybos kodeksu išspręstas neaiškių ir ilgai trunkančių procedūrų klausimas, nustatyti vieningi terminai ir sąvokos⁴³.

Estijos atstovai pabrėžia, kad statybos kodekso rengimas turi būti tikslingas ir apimti tik tas sritis, kurių kodifikavimas viename teisės akte yra būtinas. Pavyzdžiui, Estijos statybos kodeksas neapima teritorijų planavimo klausimų, kadangi teritorijų planavimas yra viešasis interesas, o statyba – privatus. Šias procedūras turi reguliuoti atskiri teisės aktai, pritaikyti viešajam arba privačiam interesui⁴⁴.

Priešingai nei Estijoje, tiek Lietuvoje, tiek Latvijoje vis dar galioja paveldėta post-sovietinė teisinė sistema su daugybe skirtingų teisės aktų, reglamentuojančių statybą. Statybos procedūros abiejose šalyse iš esmės panašios, nežymiai skiriasi reikalavimų apimtys ir terminai. Lietuvoje ir Latvijoje galiojanti teisinė sistema yra perteklinė, skirtingų teisės aktų nuostatos prieštarauja viena kitai ir klaidina vartotoją⁴⁵.

Vis dėlto pagrindine problema Latvijoje laikomas atsakomybės paskirstymo klausimas⁴⁶. Statybos procese neretai pažeidžiami procedūriniai terminai, už kurių pažeidimą nėra aiškiai reglamentuota atsakomybė. Nesant griežtų atsakomybės ribų, statybos proceso dalyviai jiems tenkančias pareigas vykdo aplaidžiau. Nors Latvijoje nėra inicijuotų statybos kodekso parengimo procedūrų, pagrindinės statybos kodeksui keliamos užduotys aiškios: apibrėžti griežtas subjektų atsakomybės ribas, supaprastinti procedūras ir įtvirtinti pagrindinius proceso statybos principus.

Skandinavijos šalys

Skandinavijos šalys pasižymi itin puoselėjamosiomis tradicijomis ir kultūrinėmis vertybėmis, kuriomis grindžiamas ne tik kasdienis gyvenimas, bet ir teisinė sistema. Šiame straipsnyje analizuojamos Tarptautinėje konferencijoje pateiktos Danijos, Švedijos ir Suomijos jurisdikcijos.

Visose Skandinavijos šalyse statybos teisiniai procesai vykdomi standartinių sutarčių formų pagrindu. Standartinėse sutarčių formose yra aiškiai reglamentuoti statybos kokybės rodikliai, atsakomybės sąlygos ir ribos, subjektų teisės ir pareigos, procedūriniai terminai. Sutarčių nuostatas papildo teisės aktų reikalavimai, kurių, kaip

⁴² Kaido Loor ir Siim Vahtrus, „Construction law in Estonia“ (pranešimas konferencijoje „Building codes and laws: past, present and future“), *supra note*, 1: 00:33:30 – 00:35:15 min., 01:01:10 – 01:01:25 min.

⁴³ „Building codes and laws: past, present and future“, *supra note*, 1: 00:48:50 – 00:54:25 min.

⁴⁴ *Ibid*, 01:40:15 – 01:42:15 min.

⁴⁵ Ilze Kramina, „Construction law in Latvia“ (pranešimas konferencijoje „Building codes and laws: past, present, future“), *supra note*, 1: 01:12:35 – 01:14:00 min.

⁴⁶ Lelde Lavina, „Construction law in Latvia“ (pranešimas konferencijoje „Building codes and laws: past, present, future“), *supra note*, 1: 01:34:50 – 01:35:25 min.

ir Baltijos šalyse, apimtis sąlygiškai didelė⁴⁷. Švedijos atstovo vertinimu, teisės aktų nuostatos, nors ir yra reikšmingos, tačiau dėl standartinių sutarčių formų naudojimo realiame statybos procese jos naudojamos rečiau⁴⁸.

Kaip ir Baltijos šalyse, taip ir Skandinavijoje, statybos kodeksas yra parengtas ir galiojantis tik vienoje iš regiono šalių – Danijoje. Danijos pavyzdys rodo, kad skandinavų tradicijoje kodifikavimas esminės reikšmės sklandžiam statybos procesui neturi. Danijos atstovai akcentuoja, kad, nors statybos teisiniai santykiai įtvirtinti kodekse, standartinės sutarčių nuostatos išlieka reikšmingos procese⁴⁹.

Galima teigti, kad kodifikavimo poreikio Skandinavijos šalių jurisdikcijose nėra. Vis dėlto savo kalbose šių šalių atstovai pritaria tam, kad būtina pasenusias teisės aktų nuostatas pritaikyti šiuolaikinėms procedūroms.

Vidurio ir Rytų Europos Sąjungos šalys

Vidurio ir Rytų Europos (Vengrijos, Rumunijos, Slovėnijos ir Lenkijos jurisdikcijos) regionas pasižymi sudėtingomis ir neaiškiomis statybos procedūromis. Galima teigti, kad šiame regione vyrauja kazuistinės teisės normos, kurias sudėtinga pritaikyti realybėje. Vengrijoje didžiausia problema, susijusi su statybos teisiniu reguliavimu, – teisinės literatūros, analizuojančios teisės normas, trūkumas, pernelyg dažnas teisės aktų keitimas ir nuostatų tarpusavio koreliavimas⁵⁰. Analogiška situacija būdinga ir Rumunijos teisei sistemai⁵¹.

Šioje jurisdikcijoje statybos procesas yra painus ir chaotiškas dėl šiuolaikiniam poreikiui nepritaikytų teisės normų ir procedūrų. Statybos procesai stringa dėl itin dažnų teisminių ginčų, susijusių su išduotų statybos leidimų ir / arba dėl statybos pripažinimo neteisėta⁵². Atrodytų, kad kodifikavimas šiame regione yra privalomas. Vis dėlto Tarptautinėje konferencijoje pasisakę regiono teisės atstovai abejojo kodifikavimo efektyvumu ir ši teisės aktų susistemavimo alternatyva nėra svarstoma.

Vienintelė regiono šalis Lenkija siekia pasenusį statybos reguliavimo mechanizmą atnaujinti ir jau yra parengusi statybos kodekso projektą. Lenkijoje iškilusi didžiulė kodifikavimo būtinybė⁵³. Tikimasi, kad būsimas statybos kodeksas susistemins ir supaprastins statybos procesą.

Šiaurės Vakarų Europos Sąjungos šalys

Šiaurės Vakarų Europos Sąjungos regione galioja ganėtinai griežtas statybos teisinis reguliavimas, tačiau tai nebūtinai reiškia, kad statybos procesas yra aiškus ir vyksta sklandžiai. Olandijoje ir Vokietijoje pernelyg formalios statybos procedūros užkerta

⁴⁷ Olof Johnson, „Construction law in Sweden“ (pranešimas konferencijoje „Building codes and laws: past, present, future“), *supra note*, 1: 02:44:30 – 02:50:56 min.

⁴⁸ Olof Johnson, *supra note*, 1: 02:48:10 – 02:48:45 min.

⁴⁹ Steffen Hebsgaard Muff, „Construction law in Denmark“ (pranešimas konferencijoje „Building codes and laws: past, present, future“), *supra note*, 1: 02:28:50 – 02:29:05 min.

⁵⁰ Dr. Tamás Balázs, „Construction law in Hungary“ (pranešimas konferencijoje „Building codes and laws: past, present, future“), *supra note*, 1: 03:40:20 – 03:43:00 min.

⁵¹ Lavinia Ioniță-Rasmussen ir Alexandra Peres, „Construction law in Romania“ (pranešimas konferencijoje „Building codes and laws: past, present, future“), *supra note*, 1: 03:55:15 – 04:35:50 min.

⁵² „Lietuvos Respublikos statybos kodekso koncepcijos projektas“, *supra note*, 3: 44.

⁵³ Dr. Jan Wszolek ir Dr. Maciej Kielbowski, „Construction law in Poland“ (pranešimas konferencijoje „Building codes and laws: past, present, future“), *supra note*, 1.

kelių sklandžiam statybos procesui⁵⁴. Profesorių pozicijai pritarta ir Austrijos atstovo pranešime – nurodyta, kad Austrijoje yra didžiulė gyvenamųjų namų statybos paklausa, tačiau dėl teisinio reguliavimo peripetijų (nesprendžiamos esminės statybai įtaką darančių veiksnių problemos) pasiūla visiškai neatitinka paklausos⁵⁵.

Šiaurės Vakarų Europos Sąjungos regione vyrauja įvairiapusiškas požiūris į statybą reglamentuojančių teisės aktų kodifikavimą. Dalis teisės mokslininkų ir praktikų pritaria tam, kad kodifikavimas yra prasmingas ir sukuria teisinės sistemos vientisumą. Tačiau dėl regioninių ypatumų (statybos teisės reglamentavimo tiek nacionaliniu, tiek ir atskirų valstybės sričių lygmeniu) manoma, kad kodifikavimo procedūra būtų pernelyg sudėtinga. Ne visos Šiaurės Vakarų regiono valstybės mato poreikį suvienodinti skirtingo lygmens teisės aktų reikalavimus ir taikyti vieningą procedūrą visos valstybės mastu.

Pietų Europos Sąjungos šalys

Pietų Europos Sąjungos jurisdikcijoje vyrauja tendencija išlaikyti nuo seno galiojančius teisės aktus, juos tik minimaliai pritaikant šiuolaikinei rinkai⁵⁶.

Požiūris į teisės aktų kodifikavimą šiame regione išsiskiria. Vienose šalyse manoma, kad toks poreikis yra ir tik laiko klausimas, kada teisės aktai bus kodifikuoti į vieną teisės aktą – kodeksą. Kitose šalyse teisės aktų kodifikavimas laikomas pernelyg dideliu iššūkiu, prie kurio prisitaikyti būtų sudėtinga. Pavyzdžiui, Portugalijoje nėra didelio poreikio kodifikuoti statybą reglamentuojančius teisės aktus, kadangi tai būtų procedūriškai sunku įgyvendinti⁵⁷. Todėl pasirenkama likti prie senųjų tradicijų ir statybos procesą supaprastinti atliekant galiojančių teisės aktų pakeitimus. Analogiška situacija ir Graikijoje, kurioje galiojanti teisinė sistema nesukuria galimybės unifikuoti teisės aktus⁵⁸. O Italijoje vyrauja priešinga – dekodifikavimo – tendencija. Šiuo procesu siekiama daugiau sutarčių laisvės, kad sutartiniai santykiai tarp subjektų nebūtų pernelyg apriboti formalumų⁵⁹.

Apibendrinant teigtina, kad statybos santykių teisinė aplinka yra specifinė kiekviename Europos Sąjungos regione. Skiriasi ne tik pats reguliavimas, bet ir teisės mokslininkų bei praktikų požiūris į teisės aktų kodifikavimą. Nepaisant to, teisės specialistai vienareikšmiškai pritaria tam, kad teisės aktų sisteminimas ir procedūrų supaprastinimas yra reikšmingas ir neišvengiamas.

Darytina išvada, kad, rengiant Statybos kodeksą Lietuvoje, prasmingiausia remtis gerąja tų šalių praktika, kurių regioniniai ypatumai lemia panašią teisinio regulia-

⁵⁴ Dr. Chris Jansen, „Construction law in the Netherlands“, dr. Winfried Grieger, „Construction law in Germany“ (pranešimai konferencijoje „Building codes and laws: past, present, future“), *supra note*, 1: 02:07:00 – 02:26:05 min., 06:01:49 – 06:16:30 min.

⁵⁵ Mag. Klaus Pfeiffer, „Construction law in Austria“ (pranešimas konferencijoje „Building codes and laws: past, present, future“), *supra note*, 1: 06:43:07 – 06:48:05 min.

⁵⁶ „Lietuvos Respublikos statybos kodekso koncepcijos projektas“, *supra note*, 3: 45.

⁵⁷ Andreia Candeias Mousinho, „Construction law in Portugal“ (pranešimas konferencijoje „Building codes and laws: past, present, future“), *supra note*, 1: 07:44:55 – 07:45:13 min.

⁵⁸ Prof. dr. Eugenia Dacoronía, „Construction law in Greece“ (pranešimas konferencijoje „Building codes and laws: past, present, future“), *supra note*, 1: 08:45:10 – 08:46:04 min.

⁵⁹ Dr. Roberto Panetta, „Construction law in Italy“ (pranešimas konferencijoje „Building codes and laws: past, present, future“), *supra note*, 1: 08:02:53 – 08:06:00 min.

vimo kryptį. Tai padėtų išskirti esminius reformos atspirties taškus, įvertinti rizikas ir nustatyti tikėtinus Statybos kodekso pokyčius teisinei sistemai.

6. Statybos kodeksas: alternatyvos ir kuriama nauda

Įvertinus aptartą užsienio valstybių patirtį akivaizdu, kad statybos teisinio reguliavimo kodifikavimas – prasmingas. Lietuvos atveju jis yra būtinas siekiant užtikrinti sklandesnį statybos procesą.

Vienas esminių klausimų ruošiantis Statybos kodekso parengimui – kodekso apimtis. Analizuota užsienio šalių praktika ir teisės mokslininkų bei praktikų pasidalyta patirtis rodo, kad kiekviena valstybė šį klausimą sprendžia savaip. Vienos valstybės (Lenkija, Švedija, Suomija)⁶⁰ pasirenka platesnį požiūrį dėl to, kas apima statybos kategoriją, nurodydamos, kad tai – santykiečiai, susiklostantys net ir planuojant teritorijas, įtraukiant įvairius techninius aspektus, reglamentuoti viename teisės akte (kodekse arba įstatyme). Tačiau daugumoje Europos Sąjungos valstybių teritorijų planavimo procesas ir statybos (įskaitant ir projektavimą) procesas yra reglamentuojami atskirai⁶¹. Teisės mokslininkai ir praktikai laikosi ganėtinai vieningos pozicijos – kuo konkretesnė ir siauresnė informacija pateikiama statybą reglamentuojančiame teisės akte, tuo mažiau nesklandumų kyla jį įgyvendinant.

Įvertinus išsikeltus uždavinius ir siekiant įvertinti Konceptijos įgyvendinimo galimybes, buvo parengtos trys preliminarios Statybos kodekso alternatyvos.

Konceptijos I alternatyva (visapusiškas reguliavimas)

I alternatyva – Statybos kodeksas, apimantis visus teisės aktus (nuostatas), kuriais reglamentuojamas teritorijų planavimas, žemėtvarka, projektavimas, statyba, nekilnojamojo turto objektų formavimas, kadastriniai matavimai, jų registracija bei naudojimas ir priežiūra⁶². Statybos kodeksą rengiant pagal šią alternatyvą, būtų vykdoma plataus masto reforma, iš naujo įvertinami visi statybą ir su ja susijusias sritis reglamentuojantys teisės aktai – nuo teritorijų planavimo iki statinių naudojimo taisyklių.

Konceptijos II alternatyva (mažiau reiškia daugiau)

II alternatyva yra siekiama mažesnio masto reformos. II alternatyvos tikslas – Statybos kodeksas, apimantis teisės aktus (nuostatas), kuriais reglamentuojamas projektavimas, statyba ir statinių naudojimas⁶³. Ši alternatyva apima tik teisės aktų, reglamentuojančių projektavimo, statybos ir statinių naudojimo procesus, įvertinimą ir sisteminiimą.

Konceptijos III alternatyva (dirbtinio intelekto nauda)

III alternatyva siūloma teisinio reguliavimo neperžiūrėti. Šios alternatyvos esmė – tik priegios prie teisės aktų reforma⁶⁴.

⁶⁰ „Lietuvos Respublikos statybos kodekso koncepcijos projektas“, *supra note*, 3: 38–45.

⁶¹ *Ibid.*, 38–45.

⁶² „Lietuvos Respublikos statybos kodekso koncepcijos projektas“, *supra note*, 3: 72.

⁶³ *Ibid.*, 72.

⁶⁴ *Ibid.*, 72.

Koncepcijoje aprašytos Statybos kodekso alternatyvos skiriasi tiek savo turiniu, tiek teisinio reguliavimo pokyčiais. Lietuvos ir užsienio teisės mokslininkų ir praktikų vertinimu⁶⁵, kodifikavimas, visų pirma, turi apriboti biurokratiją ir suteikti daugiau laisvės teisinių santykių subjektams patiems nusistatyti savo teisinių santykių ribas. Teisės aktų nuostatos turi suteikti pagrindą šių santykių formavimui, tačiau teisiniai imperatyvai negali pernelyg varžyti asmenų pasirinkimo laisvės. Todėl vienas esminių atskaitos taškų, renkantis Statybos kodekso alternatyvą, galėtų būti perteklinio reguliavimo ir biurokratijos atsisakymas.

Kitas aspektas, kuriuo remiantis turi būti atrinkta Statybos kodekso alternatyva, – alternatyvos rezultatų atitiktis viešojo administravimo principams, taikomiems teisėkūrai⁶⁶:

- a) nepiktnaudžiavimo valdžia principas;
- b) teisės aktų galios nukreipimo į ateitį principas;
- c) teisės viešumo principas;
- d) teisinio reguliavimo aiškumo, suprantamumo, neprieštaravimo, teisės aktų formuluočių tikslumo principas;
- e) prigimtinio teisingumo principas.

Šiais oficialiojoje konstitucinėje doktrinoje apibrėžtais⁶⁷ principais turi būti grindžiama kiekviena viešojo administravimo subjekto išleista nauja arba keičiama elgesio taisyklė. Sistemingai įgyvendinant teisėkūros principus iš esmės būtų užtikrintas ir straipsnyje pateiktų kertinių klausimų išsprendimas.

Išvados

Apibendrinant pasakytina, kad statybos procesą reguliuojančių teisės aktų reforma Lietuvoje yra būtina, siekiant išvengti perteklinių reikalavimų statybos procesui ir jo dalyviams, užtikrinti biurokratijos mažinimą ir skatinti statybos procese dalyvaujančių subjektų atsakomybę. Geroji užsienio šalių praktika atskleidžia, kad būtent teisės aktų kodifikavimas yra efektyviausia priemonė, padedanti užtikrinti sklandų statybos procesą. Todėl ir Lietuvoje buvo priimtas politinis sprendimas parengti Statybos kodeksą. Siekiant tinkamai pasiruošti Statybos kodekso rengimui, buvo priimtas Statybos kodekso Koncepcijos projektas, kuriame išskiriamos esminės šiuo metu galiojančio teisinio reguliavimo problemos, Statybos kodekso tikslai ir prognozuojama nauda statybos procesui Lietuvoje.

Akcentuojama, kad Statybos kodekso rengimas yra kompleksiškas procesas, apimantis ne tik įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų konsolidaciją (kiekybinis matas), bet ir būtiną peržiūrą itin plačiai reguliuojamoje statybos srityje (kokybinis matas). Kodifikavimo procesui svarbus esamos teisinės bazės ištyrimas ne tik praktiniu, bet ir

⁶⁵ Vertinimas buvo išsakytas Tarptautinėje ir Nacionalinėje konferencijose.

⁶⁶ Ieva Deviatnikovaitė, *Administracinė teisė. Bendroji dalis. Vadovėlis* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021), 119–120.

⁶⁷ Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2009 m. kovo 2 d., 2000 m. spalio 18 d., 2005 m. gruodžio 12 d., 2001 m. lapkričio 29 d. nutarimai.

moksliniu aspektu. Kadangi Lietuvos ir užsienio teisinėje literatūroje nėra gausu statybos teisinius santykius analizuojančių šaltinių, kodifikavimo procese svarbu pasitelkti Lietuvos ir užsienio teisės mokslininkų ir praktikų patirtį.

Šio tyrimo 5 dalyje atskleidžiamas skirtingas Europos Sąjungos valstybių teisės mokslininkų ir praktikų požiūris į statybą reglamentuojančių teisės aktų kodifikavimą. Dalis teisės atstovų pritaria tam, kad statybos teisinio reglamentavimo kodifikavimas yra veiksmingas statybos procesų valdymo įrankis, kiti tokį kodifikavimą laiko per- teklina teisės aktų reforma. Tam įtaką daro ne tik valstybės išsivystymo lygis, bet ir kultūriniai bei politiniai veiksniai. Nepaisant skirtingų pozicijų, dauguma teisės mokslininkų ir praktikų pritaria, kad, nepriklausomai nuo statybos teisinio reglamentavimo formos, siekiant, kad jis būtų naudingas, reglamentavimas turi būti nuoseklus ir tikslingas.

Kultūrine, geografinė ir teisine prasme Lietuvai arčiausių valstybių – Estijos ir Lenkijos – patirtis leidžia formuoti išvadą, kad Baltijos šalių regione statybos teisinių santykių kodifikavimas yra būtinas ir rekomenduojamas.

Teisės aktų kodifikavimu siekiama supaprastinti statybos procesą ir užtikrinti teisinį skaidrumą bei vientisumą. Nepriklausomai nuo kodekso apimties ir turinio, to galima pasiekti Statybos kodeksu įgyvendinus kertinius jam keliamus uždavinius (teisinio reguliavimo apimties mažinimą, viešojo ir privataus sektoriaus atsakomybės skatinimą ir teisinio reguliavimo pastovumą) ir užtikrinus esminių principų bei vertybių apsaugą. Estijos pavyzdys atskleidžia, kad tinkamai susisteminti teisės aktai padeda atsikratyti paveldėtos postsovietinės kultūros, kuriai būdinga didelė teisės aktų apimtis ir paini jų struktūra.

Būtina pažymėti, kad teisės aktų kodifikavimas yra veiksmingas tik tuo atveju, jei jis atliekamas tikslingai, nusistačius vertybinį pagrindą ir pagrindinius teisėkūros principus. Statybos kodeksas turi turėti tiksliai apibrėžtą taikymo sritį, nepamirštant, kad kartais mažesnė teisės akto apimtis suteikia daugiau aiškumo ir skaidrumo. Pagrindinis kodifikavimo tikslas – ne tiesiogiai sujungti teisės aktus, t. y. atlikti normų konsolidaciją, bet kokybiškai pertvarkyti reguliavimą.

CODIFICATION OF CONSTRUCTION LEGISLATION: CHOICE OF DIRECTION

Evaldas Klimas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Guoda Balsytė

Law firm WALLESS, Lithuania

Summary. This article examines the need for codification of the legal acts of the Republic of Lithuania regulating construction. It is noted that the current legislation does not ensure stability and efficiency of the construction process. The construction process is

subject to excessive procedural and bureaucratic requirements, and contradictions between the norms of legal acts of different levels can be found. Therefore, the issue of legislative reform is increasingly being raised in the market.

Construction law has not been extensively studied in the Lithuanian legal literature so far. Therefore, we consider it necessary to analyze the legal regulation of construction and to review the need for reform on the basis of the good practice of foreign countries.

This article discusses the fundamental principles and values that the regulation of construction legal relations must ensure. It assesses how the current legislation ensures the implementation of these principles. The article sets out the challenges for codification, the implementation of which would help to make the legal framework more coherent and clearer, more responsive to developments and reduce financial, human and time costs. It also identifies and analyses the most common challenges to construction regulation in different regions of the European Union. After summarizing the main objectives of the legal framework, three codification alternatives are presented, with different scope and structure of the Code. The analysis presented in the paper is based on an assessment of the functioning of the current legal system and an analysis of best practices in foreign countries. The article is based on the positions of legal scholars and practitioners expressed during scientific and practical conferences (international and national).

Keywords: *Building code, codification of legislation, concept, scientific-practical conference, best foreign practice.*

Evaldas Klimas, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Privatinės teisės instituto docentas, socialinių mokslų (teisė) daktaras, advokatų profesinės bendrijos „Wallless“ partneris. Mokslinių tyrimų kryptys: teritorijų planavimo ir statybos teisė, žemės teisė, aplinkos apsaugos teisė, nuosavybės teisių apsauga, viešojo intereso gynimas.

Guoda Balsytė, teisės magistrė, advokatų profesinės bendrijos „Wallless“ teisininkė. Mokslinių tyrimų kryptys: teritorijų planavimo ir statybos teisė.

Evaldas Klimas, Associate Professor at the Institute of Private Law at the Law School at Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (law), partner at law firm WALLESS. Research interests: territorial planning and construction law, land law, environmental law, protection of property rights, protection of the public interest.

Guoda Balsytė, Master of Law, Associate at law firm WALLESS. Research interests: territorial planning and construction law.