



Valstybinio audito ataskaita

---

## ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖ KONTROLĖ

---

2014 m. gruodžio 23 d. Nr. VA-P-60-2-19



---

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

---

# TURINYS

---

<u>SANTRUMPOS IR SĄVOKOS</u>	<u>3</u>
<u>SANTRAUKA</u>	<u>4</u>
IŠVADOS	5
REKOMENDACIJOS	6
<u>IŽANGA</u>	<u>8</u>
<u>AUDITO REZULTATAI</u>	<u>10</u>
<u>1. Žemės sklypų naudojimas nevertinamas visapusiškai</u>	<u>10</u>
1.1. Patikrinimams dėl kultūros paveldo teritorinių kompleksų lankymo poreikio nėra	11
1.2. Patikrinimų dėl priėjimo prie paviršinio vandens telkinių nevykdė 46 (iš 50) teritoriniai skyriai	12
1.3. Nežinoma, kaip reikia tikrinti mokslo tikslams naudojamus įrenginius ir geofizinius ženklus	14
<u>2. Audituoti teritoriniai skyriai neturi informacijos beveik apie pusės pažeidimų pašalinimą</u>	<u>15</u>
<u>3. Nėra metodinių nurodymų kaip vykdyti žemės naudojimo valstybinę kontrolę</u>	<u>18</u>
<u>4. Administracinės baudos dydis neskatina tvarkyti žemės sklypų</u>	<u>20</u>
<u>5. Nepakankama žemės naudojimo valstybinė kontrolė Baltijos pajūrio teritorijoje Šventosios gyvenvietėje</u>	<u>22</u>
<u>PRIEDAI</u>	<u>28</u>

# SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

---

**Nuostatai** – Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai<sup>1</sup>.

**Nuostatų punktas** – Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų<sup>2</sup> 4.1–4.12 p. (žr. 2 priedą).

**Teritoriniai skyriai arba skyriai** – Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniai skyriai.

**Pagrindinė žemės naudojimo paskirtis** – teritorijos gamtinių ypatumų, tradicinės žmonių veiklos, socialinės ir ekonominės plėtros poreikio nulemta pagrindinio žemės naudojimo kryptis, numatyta teritorijų planavimo dokumente ar žemės valdos projekte, nuo kurios priklauso šios teritorijos planavimo ir žemės naudojimo sąlygos<sup>3</sup>.

**Paviršinis vandens telkinys** – identifikuota reikšminga vandens aplinkos dalis, esanti žemės paviršiuje, tai yra: upė ar jos dalis, kanalas, ežeras, tvenkinys, kūdra, rekultivuotas į vandens telkinį karjeras. Prie paviršinių vandens telkinių taip pat priskiriami tarpinių ir priekrantės vandenų plotai<sup>4</sup>.

**Riboženklis** – žemės sklypo ribas vietovėje žymintis ženklas, atitinkantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliotos institucijos nustatytą standartą ir teisiškai saugomas įstatymų nustatyta tvarka<sup>5</sup>.

**Specialiosios žemės naudojimo sąlygos** – įstatymais ar Vyriausybės nutarimais nustatyti ūkinės ir (ar) kitokios veiklos apribojimai, priklausantys nuo geografinės padėties, gretimybių, pagrindinės žemės naudojimo paskirties, žemės sklypo naudojimo būdo ir jame vykdomos konkrečios veiklos, žemės sklype esančių statinių, aplinkos apsaugos ir visuomenės sveikatos saugos poreikių<sup>6</sup>.

**Žemės naudotojas** – žemės savininkas arba kitas fizinis ar juridinis asmuo, užsienio organizacija, juridinio asmens ar užsienio organizacijos filialas, kurie naudoja žemę įstatymų, administracinių aktų, teismo sprendimų, sandorių ar kitu teisiniu pagrindu<sup>7</sup>.

**Žemės sklypas** – teritorijos dalis, turinti nustatytas ribas, kadastro duomenis ir įregistruota Nekilnojamojo turto registre<sup>8</sup>.

**Žemės sklypo naudojimo būdas** – teritorijų planavimo dokumentuose, ar žemės valdos projektuose nurodyta veikla, kuri teisės aktų nustatyta tvarka leidžiama pagrindinės žemės naudojimo paskirties žemėje<sup>9</sup>.

**Žemės sklypo riba** – riba tarp žemės sklypų, paženklinta riboženkliais vietovėje arba sutapdinta su nuolatiniais kraštovaizdžio elementais ir grafiškai pažymėta žemės sklypo plane<sup>10</sup>.

---

<sup>1</sup> Patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimu Nr. 1244 „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ (2004-10-20 nutarimo Nr. 1303 redakcija su vėlesniais pakeitimais).

<sup>2</sup> Ten pat.

<sup>3</sup> Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, 1994-04-26 Nr. I-446 (2004-01-27 įstatymo Nr. IX-1983 redakcija su vėlesniais pakeitimais), 2 str. 1 d.

<sup>4</sup> Lietuvos Respublikos vandens įstatymas, 1997-10-21 Nr. VIII-474 (2003-03-25 įstatymo Nr. IX-1388 redakcija su vėlesniais pakeitimais), 3 str. 18 d.

<sup>5</sup> Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, 1994-04-26 Nr. I-446 (2004-01-27 įstatymo Nr. IX-1983 redakcija su vėlesniais pakeitimais), 2 str. 3 d.

<sup>6</sup> Ten pat, 2 str. 4 d.

<sup>7</sup> Ten pat, 2 str. 11 d.

<sup>8</sup> Ten pat, 2 str. 14 d.

<sup>9</sup> Ten pat, 2 str. 16 d.

<sup>10</sup> Ten pat, 2 str. 19 d.

## SANTRAUKA

Žemės, kaip riboto išteklių, tinkamas naudojimas yra žmogaus ir visuomenės išlikimo ir raidos sąlyga, tautos gerovės pagrindas. Valstybės pareiga užtikrinti, kad žemė būtų naudojama racionaliai, kad ji būtų saugoma<sup>11</sup>. Viena iš šios apsaugos formų ir yra žemės naudojimo valstybinė kontrolė, kurios tikslas – užtikrinti žemės naudojimą reglamentuojančių teisės aktų vykdymą<sup>12</sup>. Valstybės politiką žemės naudojimo valstybinės kontrolės srityje formuoja Žemės ūkio ministerija, o šią kontrolę organizuoja ir vykdo Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos<sup>13</sup>.

Viešojoje erdvėje gausu pranešimų apie daugiamete žole ir krūmais apaugusius žemės sklypus, kurie ne tik dako kraštovaizdį, bet ir kelia rūpestį gretimų sklypų savininkams, apie savavališkai užimtus privačios ar valstybinės žemės plotus. Nemažai ginčų kyla dėl Šventosios gyvenvietėje valstybinėje žemėje stovinčių poilsio namelių ir kitų, su žemės naudojimu susijusių problemų. Žemės naudojimo valstybinė kontrolė padeda spręsti problemas ar ginčus su žemės sklypų savininkais ir naudotojais. Jeigu ši kontrolė nebūtų vykdoma, ginčai dėl netinkamo žemės naudojimo, savavališko užėmimo ar kitų dalykų būtų sprendžiami tik teismine tvarka.

Audito tikslas – įvertinti, ar tinkamai organizuojama ir vykdoma žemės naudojimo valstybinė kontrolė:

- ar patikrinimai atliekami pagal visus Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų punktus;
- ar aišku, kaip taikyti Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatus;
- ar Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių skyrių nustatyti žemės naudojimo pažeidimai yra pašalinami;
- ar pakankama žemės naudojimo valstybinė kontrolė Baltijos pajūrio teritorijoje, kuri yra vertinga dėl kraštovaizdžio kompleksų, rekreacinės, ekonominės ir mokslinės vertės.

Auditą atlikome Žemės ūkio ministerijoje ir Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos – auditavome šios tarnybos devynis (iš 50) teritorinius skyrius: Vilniaus m., Vilniaus r., Švenčionių, Utenos, Varėnos, Panevėžio, Palangos, Klaipėdos r., Trakų. Šie skyriai 2011–2013 m. atliko 3 501 patikrinimą (23 proc. nuo visuose 50-yje teritorinių skyrių tuo laikotarpiu atliktų patikrinimų skaičiaus). Informaciją rinkome ir iš kitų institucijų: Aplinkos apsaugos agentūros, Valstybinės aplinkos apsaugos tarnybos, Valstybinės augalininkystės tarnybos, Lietuvos geologijos tarnybos, Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos, Kultūros paveldo departamento, Nacionalinės mokėjimo agentūros, Klaipėdos regiono aplinkos apsaugos departamento, Palangos miesto savivaldybės administracijos, Vilniaus Gedimino technikos universiteto ir VĮ Registrų centro.

Audituojamas laikotarpis 2011–2013 m. Vertindami pokyčius naudojome ir kai kuriuos vėlesnio laikotarpio duomenis.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame išvadas ir rekomendacijas.

<sup>11</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006-03-30 nutarimas (<http://www.lrkt.lt/Dokumentai2006.html>).

<sup>12</sup> Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimu Nr. 1244 „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ (2004-10-20 nutarimo Nr. 1303 redakcija su vėlesniais pakeitimais), 1 p.

<sup>13</sup> Teritoriniai skyriai apie pastebėtus pažeidimus gali informuoti kitas institucijas, vykdančias teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą, gamtos išteklių ir saugomų teritorijų, vandens telkinių ir kitą kontrolę.

## IŠVADOS

Valstybės politiką žemės naudojimo valstybinės kontrolės srityje formuoja Žemės ūkio ministerija. Nacionalinės žemės tarnybos vadovo paskirtiems teritorinių padalinių darbuotojams pavesta tikrinti, ar žemės savininkai ir kiti žemės naudotojai atlieka privalomas žemės naudojimo pareigas. Tačiau audito metu nustatyta, kad žemės naudojimo valstybinės kontrolės politikos formavimui, organizavimui ir vykdymui skiriama nepakankamai dėmesio:

1. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai abstraktūs, o Nacionalinė žemės tarnyba, penktus metus būdama atsakinga už šios kontrolės vykdymą, nepatvirtino metodinių rekomendacijų ar platesnio išaiškinimo. Audituotų teritorinių skyrių darbuotojai susiduria su problema, kaip vykdant žemės naudojimo valstybinę kontrolę reikia atlikti kai kuriuos veiksmus, todėl 81 proc. apklaustų darbuotojų patvirtino, kad reikia detalesnio išaiškinimo (3 skyrius).
2. Teritoriniams skyriams nepavesta pakartotinai tikrinti ar kitaip įsitikinti, kad žemės naudojimo pažeidimai yra pašalinti, o jie nesiima visų galimų veiksmų, kad tuo įsitikintų. Todėl audituotuose devyniuose teritoriniuose skyriuose nėra informacijos apie 46 proc. pažeidimų pašalinimą. Iš auditorių pakartotinai patikrintų 76 žemės sklypų, kuriuose audituoti skyriai buvo nustatę pažeidimų, 51 pažeidimas nebuvo pašalintas (2 skyrius).
3. 2011–2013 m. patikrinimai nebuvo atlikti pagal visus Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų punktus:
  - 3.1. Nė vienas iš 50 teritorinių skyrių netikrino, ar žemės savininkai ir naudotojai nenaikina ir nežaloja mokslo tikslams naudojamų įrenginių, ar leidžia statyti geofizinius ženklus statiniuose ir žemėje, ar juos saugo. Apie šiuos įrenginius ir ženklus nežinojo Aplinkos ir Žemės ūkio ministerijos, Nacionalinė žemės tarnyba, Aplinkos apsaugos agentūra, Lietuvos geologijos tarnyba ir Gedimino technikos universitetas (1.3 poskyris).
  - 3.2. 49 (iš 50) teritoriniai skyriai netikrino, ar žemės savininkai ir naudotojai netrukdo kitiems asmenims lankyti gamtos ir kultūros paveldo teritorinius kompleksus bei objektus. Šią funkciją pavesta vykdyti Kultūros paveldo departamento teritorinių ir savivaldybių paveldosaugos padalinių pareigūnams (1.1 poskyris).
4. Nors Žemės ūkio ministerija kasmet nustato žemės naudojimo valstybinės kontrolės prioritetus, tačiau jau penktus metus patikrinimų dėl netrukdymo asmenims prieiti prie paviršinio vandens telkinių, prioritetiniais nenustatė. Todėl tokie patikrinimai 2011–2013 m. buvo pavieniai, juos atliko tik keturi (iš 50) teritoriniai skyriai. Taip ilgalaike tapusi problema dėl aptvertų vandens telkinių pakrančių iš esmės nėra sprendžiama (1.2 poskyris).
5. Auditorių patikrintų 15 (iš 26) žemės sklypų, kurių savininkams buvo skirtos administracinės baudos už privačios nuosavybės teise priklausančios, nuomojamos ar subnuomojamos žemės nesutvarkymą, pažeidimai nebuvo pašalinti. Kadangi esamas baudos dydis neturi drausminamojo ir skatinančio poveikio, nes bauda yra per maža, nepriklauso nuo apleisto žemės ploto. Apleisti žemės sklypai ne tik dargo kraštovaizdį, bet ir šalia esantys ūkiai patiria nuostolių (4 skyrius).
6. Nepakankama žemės naudojimo valstybinė kontrolė Baltijos pajūrio teritorijoje Šventosios gyvenvietėje (5 skyrius):
  - 6.1. 170 poilsio namelių žemės sklypai negalės būti formuojami, kol nameliai nebus registruoti Nekilnojamojo turto registre. Nacionalinė žemės tarnyba nesinaudoja visais galimais

- informacijos šaltiniais poilsio namelių savininkams nustatyti, todėl iki šiol neturi informacijos apie visus jų savininkus ir tikslų namelių skaičių.
- 6.2. 215 poilsio namelių Nekilnojamojo turto registre registruoti, tačiau žemės sklypai nesuformuoti, valstybinės žemės nuomos sutartys nesudarytos. Todėl nėra numatyta, kokia ūkinė veikla šiuose žemės sklypuose yra leidžiama, arba kokie yra taikomi šios veiklos apribojimai. Tai lemia rekreacinių teritorijų bloginimą ir aplinkos apsaugos reikalavimų nesilaikymą.
- 6.3. Audito metu 6 poilsio nameliai, stovintys pajūrio juostoje, kurioje draudžiama atlikti statybos darbus, buvo rekonstruojami pažeidžiant Statybos įstatymo 12 straipsnio 1 dalies 4 punktą ir 23 straipsnio 1 dalies 5 punktą, nes rekonstrukcija buvo atliekama savavališkai, neturint žemės savininko (Nacionalinės žemės tarnybos) rašytinio sutikimo. Tačiau Nacionalinė žemės tarnyba apie savavališką rekonstrukciją neinformavo Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos, kuri tyrimą pradėjo tik tada, kai šią informaciją perdavė auditoriai.
7. 193 poilsio nameliai stovi Lietuvos Respublikai išimtinė nuosavybės teise priklausančio 40 ha valstybinės reikšmės miško teritorijoje, žemės sklypai nėra suformuoti. Kol nėra numatyta, kokia ūkinė veikla šiuose žemės sklypuose leidžiama, arba kokie taikomi apribojimai, atliekant statybos darbus ar tiesiant kelius ir komunikacijas, šiam miškui gali būti padaryta žala (5 skyrius).

## REKOMENDACIJOS

### Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijai:

1. Siekiant efektyvesnio žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ir racialesnio žmogiškųjų išteklių naudojimo (1, 3 išvados):
  - 1.1. įvertinti, ar teritorinių skyrių darbuotojams ir toliau tikslinga vykdyti patikrinimus pagal visus dvylika Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų punktų (nuo 4.1 iki 4.12);
  - 1.2. parengti Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų projektą, numatant, kas turi būti tikrinama atliekant žemės naudojimo valstybinę kontrolę.
2. Atsižvelgiant į teisės aktais ginamą visuomenės interesą visiems gyventojams laisvai prieiti prie vandens telkinių pakrančių ir siekiant iš esmės spręsti ilgalaikę tapusią problemą dėl aptvertų vandens telkinių pakrančių, patikrinimus dėl priėjimo prie paviršinio vandens telkinių nustatyti vienais iš prioritetinių (4 išvada).
3. Siekiant išsaugoti Baltijos pajūrio vertingus kraštovaizdžio kompleksus, rekreacinės ir mokslinės vertės turinčias teritorijas, patikrinimus Šventosios gyvenvietėje nustatyti vienais iš prioritetinių (6, 7 išvados).
4. Siekiant drausminti ir skatinti žemės sklypų savininkus ir naudotojus rūpintis turimais žemės sklypais, inicijuoti Administracinių teisės pažeidimų kodekso 100 str. pakeitimą, numatant didesnę ir diferencijuotą, nuo apleistos žemės ploto priklausančią administracinę baudos dydį (5 išvada).

### Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos:

1. Siekiant įsitikinti, kad žemės naudojimo pažeidimai yra pašalinti, patvirtinti Žemės naudojimo valstybinės kontrolės procedūros aprašą (2 išvada).

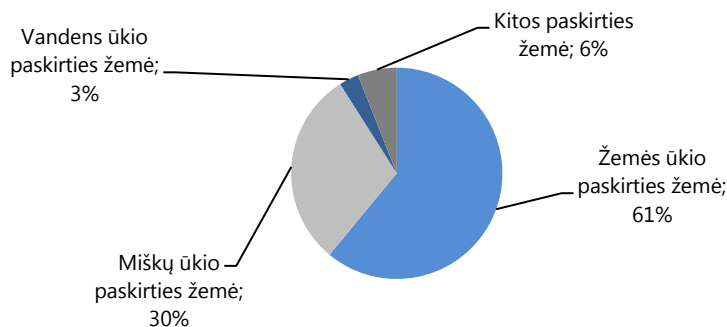
2. Siekiant, kad visiems teritorinių skyrių darbuotojams būtų aišku, kaip reikia vykdyti žemės naudojimo valstybinę kontrolę, numatyti procedūras, kaip reikia atlikti patikrinimus pagal kiekvieną Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų punktą (1, 3 išvados).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti šios ataskaitos 4 priede „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“.

# ĮŽANGA

Lietuvoje yra 6,5 mln. ha žemės, iš jų 4 mln. ha yra privati žemė, likusi – valstybinė. Žemės ūkio paskirties žemė užima didžiausią Lietuvos plotą<sup>14</sup> (žr. 1 pav.).

**1 pav.** Žemės suskirstymas pagal pagrindinę naudojimo paskirtį



Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Žemės ūkio ministerijos duomenis

Žemės įstatyme yra nustatytos visiems žemės savininkams ir naudotojams privalomos pareigos<sup>15</sup>. Pavyzdžiui: naudoti žemę pagal pagrindinę naudojimo paskirtį; racionaliai naudoti ir tausoti žemę, mišką, vandenį; nepažeisti gretimų žemės sklypų savininkų ar naudotojų ir gyventojų teisių ir kt. Todėl itin svarbia tampa žemės naudojimo valstybinė kontrolė, nes vykdant ją tikrinama, ar žemę naudojantys asmenys savo veikla nepažeidžia žemės naudojimo tvarkos, kuri nustatyta įstatymuose ir Vyriausybės nutarimuose<sup>16</sup>.

Žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymą reglamentuoja per 30 teisės aktų, pagrindiniai jų yra Žemės įstatymas ir Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai<sup>17</sup>.

Žemės ūkio ministerijai pavesta formuoti valstybės politiką žemės naudojimo valstybinės kontrolės srityje, organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti jos įgyvendinimą. Žemės ūkio ministerija kasmet nustato šios srities patikrinimų prioritetus. Pavyzdžiui, 2012–2014 m. buvo nustatyti šie prioritetai: tikrinti, ar žemė naudojama pagal paskirtį ypač rajonuose, kuriuose daugiausia apleistos žemės plotų<sup>18</sup>, daugiau dėmesio skirti valstybinės žemės, esančios miestuose, naudojimo tikrinimui, patikrinti visos asmeniniam ūkiui skirtos, bet dar neįteisintos, žemės naudojimą<sup>19</sup>.

Žemės naudojimo valstybinę kontrolę nuo 1994 m. buvo pavesta vykdyti žemės naudojimo valstybinės kontrolės vyriausiajam inspektoriui, Žemės ūkio, Aplinkos apsaugos ministerijoms ir savivaldybėms<sup>20</sup>.

<sup>14</sup> Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos 2014-01-20 duomenys.

<sup>15</sup> Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, 1994-04-26 Nr. I-446 (2004-01-27 įstatymo Nr. IX-1983 redakcija su vėlesniais pakeitimais), 21 str.

<sup>16</sup> Ten pat, 36 str. 2 d.

<sup>17</sup> Patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimu Nr. 1244 „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ (2004-10-20 nutarimo Nr. 1303 redakcija su vėlesniais pakeitimais).

<sup>18</sup> Žemės ūkio ministerijos 2013-03-13 raštas Nr. 2D-1257(12.148) „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės“.

<sup>19</sup> Žemės ūkio ministerijos Žemės išteklių politikos departamento 2014-02-14 raštas Nr. 1ZP-9(5.99) „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės“.

<sup>20</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimu Nr. 1244 „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ patvirtinti Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai (originali redakcija), 2 p.



Praėjus metams, šios kontrolės vykdymas perduotas apskričių viršininkų ir Aplinkos apsaugos ministerijos kompetencijai<sup>21</sup>, o nuo 2004 m. – apskričių viršininkų administracijoms<sup>22</sup>.

Nuo 2010 m. liepos 1 d. panaikinus apskričių viršininkų administracijas žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimas ir vykdymas perduotas Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos. Šios kontrolės vykdymas yra viena iš 36-ių šios tarnybos funkcijų<sup>23</sup> ir, kaip nurodo Nacionalinė žemės tarnyba, tai yra vienas svarbiausių 2011–2013 m. uždavinių<sup>24</sup>. Žemės naudojimo valstybinę kontrolę šios tarnybos 50-yje teritorinių skyrių audito metu vykdė 102 darbuotojai, iš jų audituotuose devyniuose – 52 darbuotojai (51 proc. nuo visų šią kontrolę vykdančių darbuotojų skaičiaus).

Žemės naudojimo valstybinei kontrolei skiriamų lėšų dydžio nevertinome, nes lėšos šiai funkcijai vykdyti atskirai neišskiriamos.

Auditas atliktas vadovaujantis Valstybinio audito reikalavimais<sup>25</sup> ir Tarptautiniais aukščiausiųjų audito institucijų standartais<sup>26</sup>. Atlikdami auditą darėme prielaidą, kad visi auditoriams pateikti dokumentai yra teisingi, išsamūs ir galutiniai, o jų kopijos atitinka originalus.

Audito metodai ir procedūros pateikti ataskaitos 1 priede.

---

<sup>21</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995-05-10 nutarimas Nr. 655 „Dėl kai kurių Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų žemės reformos, žemėtvarkos ir žemės kadastro klausimais dalinio pakeitimo“, 7.1 p.

<sup>22</sup> Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimu Nr. 1244 (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-10-20 nutarimo Nr. 1303 redakcija), 3 p.

<sup>23</sup> Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2001-06-14 įsakymu Nr. 194 (2010-06-29 įsakymo Nr. 3D-600 redakcija su vėlesniais pakeitimais ir papildymais).

<sup>24</sup> Nacionalinės žemės tarnybos 2011–2013 m. veiklos ataskaitos (<http://www.nzt.lt/go.php/lit/Planavimo-dokumentai>).

<sup>25</sup> Patvirtinti Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymu Nr. V-26 (2012-06-28 įsakymo Nr. V-171 redakcija).

<sup>26</sup> 3000-asis TAAIS „Veiklos audito įgyvendinimo gairės“ ir 3100-asis TAAIS „Veiklos audito gairės: pagrindiniai principai“.

# AUDITO REZULTATAI

## 1. ŽEMĖS SKLYPŲ NAUDOJIMAS NEVERTINAMAS VISAPUSIŠKAI

Nacionalinė žemės tarnyba kiekvienam teritoriniam skyriui kasmet<sup>27</sup> nustato žemės naudojimo valstybinės kontrolės – atliekamų patikrinimų skaičių. Visuose 50-yje teritorinių skyrių 2011–2013 m. buvo planuota atlikti 12 730 patikrinimų, faktiškai atlikta 14 922, t. y. 15 proc. daugiau. Audituojuose devyniuose teritoriniuose skyriuose buvo planuota atlikti 2 881 patikrinimą, faktiškai atlikta 3 501, t. y. 18 proc. daugiau. Didžioji dali patikrinimų (75 proc.) buvo atlikta pagal gautus skundus.

Tam, kad būtų galima visapusiškai įvertinti, ar žemės sklypai naudojami tinkamai, atliekant žemės naudojimo valstybinę kontrolę siekiama, kad kiekvienas sklypas būtų patikrintas pagal visus Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų punktus<sup>28</sup>, kurių yra dvylika (visas sąrašas pateiktas 2 priede). Audituojuose teritoriniuose skyriuose 2011–2013 m. dažniausiai tikrinta ar žemės sklypai naudojami pagal paskirtį, ar laikomasi žemės sklypui nustatytų specialiųjų sąlygų reikalavimų (49 proc.). Taip pat tikrinta, ar nepažeidžiamos gretimų sklypų naudotojų teisės (33 proc.), ar saugomi riboženkliai (12 proc.) ir kt. (žr. 1 lentelę).

**1 lentelė.** Audituojuose devyniuose teritoriniuose skyriuose atlikti patikrinimai pagal Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų punktą\*, 2011–2013 m.

Nuostatų punktas/ teritorinis skyrius	4.1, 4.2	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7	4.8	4.9, 4.10	4.11	4.12
Vilniaus m.	117	2	9	0	0	784	34	0	0	0
Vilniaus r.	522	2	23	7	2	262	147	0	0	0
Varėnos	251	0	1	1	0	58	48	0	0	0
Utenos	257	0	0	0	0	11	25	0	0	0
Trakų	155	0	0	0	0	63	46	0	0	0
Švenčionių	362	0	0	1	0	8	14	0	0	0
Panevėžio	382	23	32	11	20	318	254	0	20	93
Palangos	95	0	0	0	0	58	2	0	0	3
Klaipėdos r.	294	2	1	2	0	94	22	0	1	5
<b>Iš viso</b>	<b>2 435</b>	<b>29</b>	<b>66</b>	<b>22</b>	<b>22</b>	<b>1 656</b>	<b>592</b>	<b>0</b>	<b>21</b>	<b>101</b>

\*patikrinimo metu vienas žemės sklypas gali būti tikrinamas pagal kelis Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų punktus.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal audito rezultatus

Kaip matyti, Vilniaus m. teritorinis skyrius dažniausiai tikrina, ar nepažeidžiamos gretimų žemės sklypų naudotojų teisės (83 proc. nuo Vilniaus m. atliktų patikrinimų). Likę aštuoni teritoriniai skyriai (Vilniaus r., Utenos, Švenčionių, Varėnos, Trakų, Panevėžio, Palangos ir Klaipėdos r.) dažniausiai tikrina, ar žemės sklypai naudojami pagal paskirtį, ar laikomasi žemės sklypui nustatytų specialiųjų sąlygų reikalavimų (58 proc. nuo

<sup>27</sup> Patikrinimų skaičius 2011 m. buvo nustatytas teritorinių skyrių vedėjų vertinimo užduotyse; Nacionalinės žemės tarnybos direktoriaus 2012-02-01 įsakymu Nr. 1P-(1.3)-37 „Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos teritorinių padalinių 2012 m. žemės tvarkymo darbų plano patvirtinimo“; Nacionalinės žemės tarnybos direktoriaus 2013-03-01 įsakymu Nr. 1P-(1.3)-87 „Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos teritorinių skyrių 2013 m. žemės tvarkymo darbų plano patvirtinimo“.

<sup>28</sup> Nacionalinės žemės tarnybos Rizikų valdymo ir veiklos kokybės užtikrinimo skyriaus 2012 metų žemės naudojimo valstybinės kontrolės ataskaita, 2013-02-01 Nr. 1KA-(9.4)-17.

šiuose skyriuose atliktų patikrinimų). Tačiau kaip matyti, audituotu laikotarpiu patikrinimai buvo atlikti ne pagal visus nuostatų punktus, todėl aiškinomės priežastis.

## 1.1. Patikrinimams dėl kultūros paveldo teritorinių kompleksų lankymo poreikio nėra

Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatuose numatyta, kad teritorinių padalinių valstybės tarnautojai turi tikrinti, ar žemės savininkai ir kiti žemės naudotojai netrukdo kitiems asmenims lankyti kultūros paveldo teritorinius kompleksus bei objektus<sup>29</sup>. Kultūros paveldo kompleksai yra ne tik valstybinėje, bet ir privačioje žemėje. Kultūros vertybių registro duomenų bazėje 2013 m. buvo 14 122 pavieniai nekilnojamojo kultūros paveldo objektai ir 1 656 kompleksiniai nekilnojamojo kultūros paveldo objektai<sup>30</sup>.

Nustatėme, kad visuose audituotuose devyniuose Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniuose skyriuose 2011–2013 m. nė karto nebuvo tikrinta, ar žemės savininkai ir naudotojai netrukdo kitiems asmenims lankyti kultūros paveldo teritorinių kompleksų bei objektų ir bendro naudojimo rekreacinių objektų<sup>31</sup>. Audituoti teritoriniai skyriai nurodė, kad tokie patikrinimai nebuvo atlikti, nes iš fizinių bei juridinių asmenų nebuvo gauta tokio pobūdžio skundų ar prašymų. Audito metu papildomai atlikome Nacionalinės žemės tarnybos likusio 41 teritorinio skyriaus apklausą, taip siekėme nustatyti, ar tokie patikrinimai buvo atlikti. Apklaustos rezultatai parodė, kad viename Skuodo teritoriniame skyriuje buvo atlikti du tokie patikrinimai (žr. pavyzdį).

### Pavyzdys

Patikrinimas Nr. 1 (2012 m.) – atlikus patikrinimą konstatuota, kad pažeidimų nenustatyta, laikomasi nustatytų žemės naudojimo reikalavimų: sklypas naudojamas pagal pagrindinę paskirtį (dalį sklypo užima daržas, dalį – pieva), gretimų sklypų savininkų ar naudotojų teisės nepažeistos.

Patikrinimas Nr. 2 (2013 m.) – atlikus patikrinimą konstatuota, kad pažeidimų nenustatyta, laikomasi nustatytų specialiųjų žemės naudojimo sąlygų, sklypas naudojamas pagal paskirtį (pieva nušienauta, dalis ganykla), gretimų sklypų savininkų ar naudotojų teisės nepažeistos.

Atkreipiame dėmesį, kad jeigu atliekant patikrinimą būtų nustatyta, kad žemės savininkai ir kiti žemės naudotojai neleidžia lankyti šių objektų, teritorinių skyrių darbuotojai jokių poveikio priemonių neturi ir taikyti negalėtų.

Be Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių skyrių, lankymosi kultūros paveldo objektuose kontrolę<sup>32</sup> pavesta atlikti ir kitiems – Kultūros paveldo departamento ir savivaldybių paveldosaugos padalinių pareigūnams. Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymas numato, kad kiekvienas visuomenės narys turi teisę pažinti nekilnojamasias kultūros vertybes. Kad būtų galima kultūros paveldo objektą tinkamai apžiūrėti iš išorės, valdytojai turi leisti eiti per savo valdomą teritoriją iki apžiūros vietų. Jeigu kultūros paveldo objektas iš visų pusių apsuptas privačios nuosavybės teise valdomų sklypų, jų savininkai ar kiti valdytojai privalo leisti lankytojams prieiti iki šio objekto<sup>33</sup>. Pareigūnai, nustatę

<sup>29</sup> Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimu Nr. 1244 „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ (2004-10-20 nutarimo Nr. 1303 redakcija su vėlesniais pakeitimais), 4.11 p.

<sup>30</sup> Kultūros paveldo departamento prie Kultūros ministerijos 2013 metų veiklos ataskaita ([http://www.kpd.lt/uploads/KPD%20veiklos%20ataskaitos/kpd2013\\_ataskaita.pdf](http://www.kpd.lt/uploads/KPD%20veiklos%20ataskaitos/kpd2013_ataskaita.pdf)).

<sup>31</sup> Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimu Nr. 1244 (2004-10-20 nutarimo Nr. 1303 redakcija), 4.11 p.

<sup>32</sup> Valstybei ir savivaldybėms priklausančių kultūros paveldo objektų lankymo tipinės taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2005-06-09 įsakymu Nr. ĮV-237, 9 p.

<sup>33</sup> Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymas, 1994-12-22 Nr. I-733 (2004-09-28 įstatymo Nr. IX-2452 redakcija), 25 str.

Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymo ar Kilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatymo pažeidimų, turi teisę surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolus<sup>34</sup>.

Kultūros paveldo departamentas patvirtino, kad lankymosi kultūros paveldo objektuose kontrolę vykdo šio departamento teritorinių ir savivaldybių paveldosaugos padalinių pareigūnai. Jeigu būtų nustatytas pažeidimas dėl trukdymo asmenims lankyti tokius objektus, paveldosaugos padalinių pareigūnai turi ir gali taikyti poveikio priemones bei surašyti protokolus. Tačiau 2011–2013 m. tokių atvejų nei Kultūros paveldo departamento, nei savivaldybių paveldosaugos padalinių pareigūnai nėra nustatę.

Kultūros paveldo departamentas nurodė, kad nėra poreikio vykdant žemės naudojimo valstybinę kontrolę tikrinti, ar žemės savininkai ir kiti žemės naudotojai netrukdo kitiems asmenims lankyti kultūros paveldo teritorinius kompleksus bei objektus, juo labiau kad Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių skyrių darbuotojai dėl to jokių poveikio priemonių taikyti negali<sup>35</sup>. Žemės ūkio ministerija ir Nacionalinė žemės tarnyba šiai nuomonei pritaria.

Įvertinus tai, kad ši funkcija savo prasme yra identiška, ją pavesta atlikti minėtiems trims subjektams, o Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniai skyriai poveikio priemonių neturi ir apie nustatytus pažeidimus turi informuoti Kultūros paveldo departamentą arba savivaldybes, ir j tai, kad 2011–2013 m. vykdant žemės naudojimo valstybinę kontrolę poreikio šią sritį tikrinti nebuvo bei siekiant optimizuoti šių įstaigų veiklą, tikslinga peržiūrėti ir įvertinti, ar reikia toliau šią sritį pavesti tikrinti Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniams skyriams.

## 1.2. Patikrinimų dėl priėjimo prie paviršinio vandens telkinių nevykdė 46 (iš 50) teritoriniai skyriai

Žemės įstatyme įtvirtinta nuostata, kad žemės savininkai ir naudotojai privalo leisti kitiems asmenims prieiti prie paviršinio vandens telkinių nustatytais pakrantės apsaugos juostomis<sup>36</sup>. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatuose numatyta, kad teritorinių padalinių valstybės tarnautojai turi tikrinti, ar žemės savininkai ir kiti žemės naudotojai netrukdo kitiems asmenims prieiti prie paviršinio vandens telkinių nustatytais pakrantės apsaugos juostomis<sup>37</sup>. Tai yra viena iš itin svarbių žemės naudojimo valstybinės kontrolės sričių, kuri Lietuvoje jau yra tapusi ilgamete problema (žr. žmonių atsiliepimus pavyzdyje).

### Pavyzdys

- „Pavyzdžiui, prie Margio ežero tvora pastatyta lygiagrečiai su keliu. Vienas užsitvėrė, antras, trečias, ir turbūt daugiau negu kilometras išeina tos tvoros. Niekur nėra praėjimo iki pakrantės. Tai kas, kad pakrantės jie neatsitvėrė – kaip prie jos prieiti? Tik patys sklypo savininkai gali ten patekti“<sup>38</sup>;
- „Tvora betoniniu pamatu baigiasi tikrai ne už 5 metrų nuo vandens, o ir pats didysis Upės gatvės namas, kam jis bepriklaušytų, stovi tiesiai prie upės, be jokios apsaugos zonos“<sup>39</sup> (prie Ratnyčėlės upės).

<sup>34</sup> Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas, 1984-12-13 Nr. X-4449 (2006-06-15 įstatymo Nr. X-691 redakcija), 91 str.: „Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymo ar Kilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatymo pažeidimas užtraukia įspėjimą arba baudą piliečiams nuo penkių šimtų iki trijų tūkstančių litų ir baudą pareigūnams – nuo trijų tūkstančių iki penkių tūkstančių litų“.

<sup>35</sup> Kultūros paveldo departamento prie Kultūros ministerijos 2014-09-15 raštas Nr. (4.33)-2-1881 „Dėl informacijos pateikimo“.

<sup>36</sup> Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, 1994-04-26 Nr. I-446 (2004-01-27 įstatymo Nr. IX-1983 redakcija su vėlesniais pakeitimais), 21 str. 10 p.

<sup>37</sup> Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimu Nr. 1244 „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ (2004-10-20 nutarimo Nr. 1303 redakcija su vėlesniais pakeitimais), 4.11 p.

<sup>38</sup> „Balsas.lt tyrimas: kodėl prie ežero reikia eiti per kaimyno kiemą ir lipti per tvorą?“ (<http://www.balsas.lt/m/naujiena/610832>).

Audituotuose devyniuose teritoriniuose skyriuose yra 1 096 ežerai ir tvenkiniai. Nustatėme, kad šios srities patikrinimus 2011–2013 m. atliko du audituoti teritoriniai skyriai:

- 2011 m. Panevėžio teritorinis skyrius – 20 patikrinimų (iš tais metais atliktų 199 patikrinimų);
- 2013 m. Klaipėdos r. teritorinis skyrius – 1 patikrinimą (iš tais metais atliktų 192 patikrinimų).

Atliktos apklausos rezultatai parodė, kad iš likusio 41 atsakymą pateikusių teritorinio skyriaus dviejuose (Alytaus ir Skuodo) buvo atlikti penki tokie patikrinimai. Audituoti teritoriniai skyriai nurodė priežastis, kodėl vykdant žemės naudojimo kontrolę yra atliekami tik pavieniai šios srities patikrinimai:

- Nors ši sritis yra aktuali ir jau ilgą laiką išlieka problemiška, tačiau patikrinimų dėl priėjimo prie paviršinio vandens telkinių nustatytais pakrantės apsaugos juostomis Žemės ūkio ministerija nė karto nebuvo nustačiusi prioritetiniais.
- Jeigu atliekant žemės naudojimo valstybinę kontrolę būtų nustatyta, kad žemės savininkai ir kiti žemės naudotojai neleidžia prieiti prie paviršinio vandens telkinių, teritorinių skyrių darbuotojai jokių poveikio priemonių neturi, todėl ir taikyti negalėtų. Šiuo atveju turėtų būti surašomas žemės naudojimo patikrinimo aktas ir informacija perduodama aplinkos apsaugos pareigūnams.
- Patikrinimus dėl vandens apsaugos reikalavimų, draudžiančių pakrantės apsaugos juostose tvirti tvoras<sup>40</sup>, laikymosi atlieka aplinkos apsaugos pareigūnai, kurie, nustatę tokio pobūdžio pažeidimus surašo administracinių teisės pažeidimų protokolus<sup>41</sup> ir apskaičiuoja gamtai padarytą žalą<sup>42</sup>.

Aplinkos apsaugos pareigūnai, vykdydami aplinkos viceministro pavedimą, nuo 2014 m. gegužės 1 d. vykdo akciją „Tvora“, kurios tikslas – piliečių teisės nekludomai patekti prie vandens telkinių įgyvendinimas<sup>43</sup>. Akcijos metu audituotų devynių teritorinių skyrių kontroliuojamose teritorijose buvo patikrinti 97 atvejai dėl aptvertų vandens telkinių ir nustatytos 79 nelegaliai pastatytos tvoros<sup>44</sup> (žr. 2 lentelę).

**2 lentelė.** Akcijos „Tvora“ 2014-08-27 duomenys Nacionalinės žemės tarnybos devynių teritorinių skyrių teritorijose

Teritorinis skyrius	Tikrintų atvejų skaičius	Nustatytų nelegaliai pastatytų tvorų skaičius	Pašalintų tvorų skaičius
Vilniaus m.	16	12	3
Vilniaus r.	12	12	1
Trakų	17	14	14
Švenčionių	8	4	4
Utenos	3	3	2
Varėnos	14	9	0
Panevėžio	13	13	13
Palangos	6	6	3
Klaipėdos	8	6	5
<b>Iš viso</b>	<b>97</b>	<b>79</b>	<b>45</b>

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Valstybinės aplinkos apsaugos tarnybos prie Aplinkos ministerijos pateiktus duomenis

<sup>39</sup> „Namas ant upės kranto – gyvas priekaištas statybų įstatymams“ (<http://grynas.delfi.lt/aplinka/namas-ant-upes-kranto-gyvas-priekaištas-statybu-istatymams.d?id=63945968>).

<sup>40</sup> Specialiosios žemės ir miško naudojimo sąlygos, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992-05-12 nutarimu Nr. 343 (1995-12-29 nutarimo Nr. 1640 redakcija su vėlesniais pakeitimais), 126.2 p.

<sup>41</sup> Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas, 1984-12-13 Nr. X-4449 (2009-12-17 įstatymo Nr. XI-581 redakcija), 55 str.

<sup>42</sup> Žalos aplinkai, sunaikinus ar sužalojus gamtinius kraštovaizdžio kompleksus ir objektus, skaičiavimo metodika, patvirtinta Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2014-03-12 įsakymu Nr. D1-269, 9 p.

<sup>43</sup> Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos 2014-02-26 raštas Nr. (42-1)-D8-1535 „Dėl aplinkosauginių akcijų vykdymo“.

<sup>44</sup> Duomenis 2014-08-27 auditoriams pateikė Valstybinė aplinkos apsaugos tarnyba prie Aplinkos ministerijos.

Aplinkos apsaugos pareigūnai daugiausia nelegaliai aptvertų vandens telkinių nustatė Trakų, Vilniaus m. ir Vilniaus r. teritorijose, nors šie Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniai skyriai 2011–2013 m. nė karto netikrino, ar nėra trukdoma asmenims prieiti prie paviršinio vandens telkinių.

Atlikdami auditą, naudodamiesi interneto svetainėje [www.maps.lt](http://www.maps.lt) pateikta informacija, aptikome galimo pažeidimo atvejį, kai asmenims trukdoma prieiti prie paviršinio vandens telkinio. Auditoriai šią informaciją perdavė Švenčionių teritorinio skyriaus darbuotojams, kurie, atlikę žemės naudojimo valstybinę kontrolę, nustatė žemės naudojimo pažeidimus (žr. 2 pav.).

**2 pav.** Nustatyti pažeidimai prie Pailgio ežero



Pailgės k. Švenčionių r. tvora aptvertas priėjimas prie Pailgio ežero. Švenčionių teritorinis skyrius, atlikęs patikrinimą, nustatė šiuos pažeidimus: tvora užtvirtas priėjimas prie vandens telkinio; bendro naudojimo kelias apšodintas eglaitėmis ir įkasti mediniai bei metaliniai strypai, taip apsunkinant privažiavimą prie ežero ir naudojimąsi valstybine žeme; užimti 0,045 ha laisvos valstybinės žemės įsiterpę tarp 2 privačių sklypų.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal Švenčionių r. teritorinio skyriaus nuotraukas

Įvertinus tai, kad problemos dėl priėjimo prie vandens telkinių Lietuvoje vis dar labai aktualios, Žemės ūkio ministerija, atsižvelgdama į teisės aktais ginamą visuomenės interesą, nurodantį, kad telkinių pakrantės turi būti laisvai prieinamos visiems gyventojams, formuodama politiką žemės naudojimo valstybinės kontrolės srityje, patikrinimus dėl priėjimo prie paviršinių vandens telkinių turėtų nustatyti vienais iš prioritetinių.

### 1.3. Nežinoma, kaip reikia tikrinti mokslo tikslams naudojamus įrenginius ir geofizinius ženklus

Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai numato, kad teritorinių padalinių valstybės tarnautojai turi tikrinti, ar žemės savininkai ir kiti žemės naudotojai leidžia vykdyti žemės bei jos gelmių, paviršinio vandens tyrimus, nenaikina ir nežaloja užkonservuotų gręžinių ir mokslo tikslams naudojamų įrenginių bei leidžia statyti geodezinius, geofizinius ženklus statiniuose ir žemėje, ar juos saugo<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimu Nr. 1244 (2004-10-20 nutarimo Nr. 1303 redakcija), 4.9 ir 4.10 p.

Nustatėme, kad audituotuose devyniuose teritoriniuose skyriuose 2011–2013 m. tokie patikrinimai nebuvo atlikti. Teritorinių skyrių apklausos rezultatai taip pat parodė, kad atsakymus pateikęs likęs 41 teritorinis skyrius tokių patikrinimų neatliko.

Audito metu analizuodami, kodėl tokie patikrinimai teritoriniuose skyriuose neatliekami, nustatėme:

- teisės aktų duomenų bazėse [www.infolex.lt](http://www.infolex.lt), [www.e-tar.lt](http://www.e-tar.lt) ir [www3.lrs.lt](http://www3.lrs.lt) nerastas nė vienas teisės aktas, kuriame būtų sąvoka „mokslo tikslams naudojami įrenginiai“. Nė vienas iš apklausoje dalyvavusių audituotų devynių teritorinių skyrių 52 darbuotojų nežinojo, kas yra mokslo tikslams naudojami įrenginiai, kokiose teritorijose jie yra ar galėtų būti ir kaip juos reikia saugoti. Aplinkos ministerija nurodė, kad šių įrenginių pavyzdžiu gal galėtų būti prie kai kurių upių esantys vandens lygio matavimo postai. Aplinkos apsaugos agentūra ir Lietuvos geologijos tarnyba informacijos apie šiuos įrenginius suteikti negalėjo. Kreipėmės į Vilniaus Gedimino technikos universitetą, tačiau gavome atsakymą, kad universitetas nekaupia informacijos apie mokslo tikslams naudojamus įrenginius.
- teisės aktų duomenų bazėse [www.infolex.lt](http://www.infolex.lt), [www.e-tar.lt](http://www.e-tar.lt) ir [www3.lrs.lt](http://www3.lrs.lt) nerastas nė vienas teisės aktas, kuriame būtų sąvoka „geofiziniai ženklai“. Nė vienas iš apklausoje dalyvavusių 52 audituotų teritorinių skyrių darbuotojų negalėjo paaiškinti, kas yra šie ženklai, kokiuose statiniuose jie yra ir kaip juos reikia saugoti. Aplinkos ministerija nurodė, kad jų žiniomis, terminas „geofizinis ženklas“ neegzistuoja. Aplinkos apsaugos agentūra ir Lietuvos geologijos tarnyba informacijos apie juos taip pat negalėjo suteikti. Gedimino technikos universitetas nurodė, kad nekaupia informacijos apie geofizinius ženklus statiniuose ir žemėje.

Žemės naudojimo valstybinę kontrolę teritoriniai skyriai vykdo jau penktus metus. Per šį laikotarpį Nacionalinė žemės tarnyba, organizuojanti ir vykdanči žemės naudojimo valstybinę kontrolę, turėjo išsiaiškinti, ar yra poreikis tikrinti, ar žemės savininkai ir kiti žemės naudotojai nenaikina ir nežaloja mokslo tikslams naudojamų įrenginių bei leidžia statyti geofizinius ženklus statiniuose ir žemėje, ar juos saugo.

## 2. AUDITUOTI TERITORINIAI SKYRIAI NETURI INFORMACIJOS BEVEIK APIE PUSĖS PAŽEIDIMŲ PAŠALINIMĄ

Kad žemės naudojimo valstybinė kontrolė būtų efektyvi, turi būti ne tik atliekami patikrinimai, surašomi administracinių teisės pažeidimų protokolai, bet ir įsitikinama, kad rezultatas pasiektas, t. y. šios kontrolės metu nustatyti pažeidimai buvo pašalinti. Pavyzdžiui: žemės sklypas nušienautas, į reikiamą vietą pastatytas riboženklis, pašalintas trukdis asmenims prieiti prie paviršinio vandens telkinių.

Nustatėme, kad audituotuose devyniuose teritoriniuose skyriuose 2011–2013 m. atlikus 3 501 patikrinimą buvo nustatytas 2 301 žemės naudojimo pažeidimas<sup>46</sup> ir surašyti 527 administracinių teisės pažeidimų protokolai (žr. 3 lentelę).

**3 lentelė.** Audituotuose devyniuose teritoriniuose skyriuose nustatytų pažeidimų (pagal Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų punktą) ir surašytų protokolų skaičius 2011–2013 m.

Teritorinis skyrius	Nustatyta pažeidimų /iš jų:	4.1; 4.2	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7	4.8	4.9; 4.10	4.11	4.12	Protokolų skaičius
Vilniaus m.	630	35	1	4	0	0	576	14	0	0	0	45
Vilniaus r.	508	186	2	20	4	1	208	87	0	0	0	321

<sup>46</sup> Vieno patikrinimo metu gali būti nustatytas vienas ar daugiau žemės naudojimo pažeidimų.

Varėnos	110	36	0	1	0	0	49	24	0	0	0	5
Utenos	69	51	0	0	0	0	17	1	0	0	0	27
Trakų	84	53	0	0	0	0	16	15	0	0	0	7
Švenčionių	121	98	0	0	1	0	13	9	0	0	0	0
Panevėžio	404	166	7	1	6	0	139	79	0	6	0	81
Palangos	102	72	0	0	0	0	26	2	0	0	2	3
Klaipėdos r.	273	192	2	1	2	0	60	12	0	0	4	38
<b>Iš viso</b>	<b>2 301</b>	<b>889</b>	<b>12</b>	<b>27</b>	<b>13</b>	<b>1</b>	<b>1 104</b>	<b>243</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>527</b>

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal audito rezultatus

3 lentelėje pateikti duomenys rodo, kad iš visų 2011–2013 m. nustatytų žemės naudojimo pažeidimų:

- 13 proc. – dėl nesaugomų riboženklių (4.8 p.) ir kt.;
- 39 proc. – dėl žemės sklypų naudojimo ne pagal paskirtį, žemės sklypui nustatytų specialiųjų sąlygų reikalavimų nesilaikymo (4.1 p. ir 4.2 p.);
- 48 proc. – dėl pažeidžiamų gretimų žemės sklypų savininkų ar naudotojų ir gyventojų teisių, taip pat įstatymų saugomų interesų (4.7 p.). Suskaičiavome, kad vien tik Vilniaus mieste 2013 m. atlikus žemės naudojimo valstybinę kontrolę buvo nustatyta, kad savavališkai užimta 6,4 hektaro valstybinės žemės.

Audito metu nustatėme, kad devyniuose teritoriniuose skyriuose nėra informacijos beveik apie pusės (1 067 iš 2 301) pažeidimų pašalinimą.

**4 lentelė.** Audituotuose devyniuose teritoriniuose skyriuose nustatyti pažeidimai ir informacija apie pažeidimų pašalinimą, 2011–2013 m.

Teritorinis skyrius	Nustatytų pažeidimų skaičius	Nėra informacijos apie pašalintus pažeidimus	
		Skaičius	Proc.
Vilniaus m.	630	267	42
Vilniaus r.	508	331	65
Varėnos	110	7	6
Utenos	69	6	9
Trakų	84	23	27
Švenčionių	121	6	5
Panevėžio	404	232	58
Palangos	102	64	63
Klaipėdos r.	273	131	48
<b>Iš viso</b>	<b>2 301</b>	<b>1 067</b>	<b>46</b>

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal audito rezultatus

Kaip matyti (žr. 4 lentelę), prasčiausia padėtis yra Vilniaus r., Panevėžio ir Palangos teritoriniuose skyriuose, nes nėra informacijos daugiau kaip apie pusės pažeidimų pašalinimą.

Teritoriniai skyriai apie pastebėtus galimus pažeidimus informuoja ir kitas institucijas, vykdančias teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą, gamtos išteklių, valstybinių miškų ir saugomų teritorijų, vandens telkinių ir kitą kontrolę<sup>47</sup>. Tačiau yra gavę atsakymus tik apie trečdalis pažeidimų pašalinimą (žr. pavyzdį).

**Pavyzdys**

Audituoti devyni teritoriniai skyriai 2011–2013 m. kitoms institucijoms išsiuntė 288 raštus, kuriuose perdavė informaciją apie galimus pažeidimus, pavyzdžiui, Valstybinei augalininkystės tarnybai prie ŽŪM, Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie AM. Tačiau 200 kartų informacija apie galimo pažeidimo eigą nebuvo gauta, o teritoriniai skyriai pakartotinai nesikreipė, prašydami šią informaciją pateikti.

<sup>47</sup> Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimu Nr. 1244 (2004-10-20 nutarimo Nr. 1303 redakcija), 6 p.



Audito metu patikrinome 76 sklypus (137 ha), kuriuos audituoti teritoriniai skyriai tikrino 2011–2013 m. ir nustatė žemės naudojimo pažeidimus. Atlikę pakartotiną patikrą nustatėme, kad prasčiausia padėtis yra Trakų ir Švenčionių teritoriniuose skyriuose, kuriuose buvo nepašalintas nė vienas pažeidimas. Vilniaus m., Vilniaus r. ir Klaipėdos r. nepašalinta daugiau kaip pusė pažeidimų (žr. 5 lentelę).

**5 lentelė.** Auditorių pakartotinai patikrinti žemės sklypai

Teritorinis skyrius	Patikrintų sklypų skaičius	Patikrinimų rezultatas	
		Pašalintų pažeidimų skaičius (proc.)	Nepašalintų pažeidimų skaičius (proc.)
Vilniaus m.	9	3	6
Vilniaus r.	19	4	15
Varėnos	9	5	4
Utenos	1	1	0
Trakų	8	0	8
Švenčionių	4	0	4
Panevėžio	12	6	6
Palangos	3	3	0
Klaipėdos r.	11	3	8
<b>Iš viso</b>	<b>76</b>	<b>25 (33 proc.)</b>	<b>51 (67 proc.)</b>

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal audito rezultatus

Iš 76 sklypų 51 (71 ha) sklype pažeidimai nebuvo pašalinti (žr. pavyzdį):

- 1 sklype nėra riboženklių;
- 14 sklypų savavališkai užimta valstybinė žemė;
- 36 sklypai yra apaugę daugiamete žole, kai kur pavieniais medžiais ir krūmais.

Auditorių nustatyti faktai patvirtina, kad žemės naudojimo pažeidimai nepašalinti jau ilgą laiką, nes sklypuose yra užaugę krūmai ir medžiai, kurie per vienerius metus neužauga.

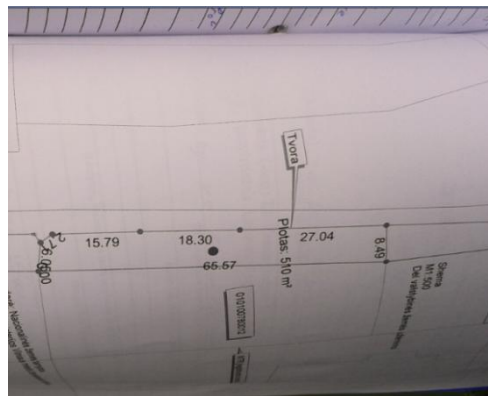
#### Pavyzdys



Klaipėdos r. teritorinis skyrius 2013-02-28 ir 2013-09-02 atliko patikrinimus ir nustatė, kad savavališkai yra užimtas valstybinės žemės sklypas (apie 1 a), kuriame stovi dviejų aukštų pastatas. Klaipėdos r. teritorinis skyrius dėl pažeidimo pašalinimo veiksmų nesiėmė. Auditoriams patikrinus 2014-07-03 nustatyta, kad pažeidimas nepašalintas, savavališkai užimtame valstybinės žemės sklype stovi pastatytas pastatas.



Panevėžio teritorinis skyrius 2011-08-05 atliko patikrinimą ir nustatė, kad 7,34 ha žemės ūkio paskirties sklypas apaugęs žole. Šis sklypas, esantis šalia Via Baltica automagistralės, gadina šalies kraštovaizdį. Sklypo savininkui buvo surašytas administracinio teisės pažeidimo protokolas pagal ATPK 100 str. Sklypas pakartotinai netikrintas. Auditoriams patikrinus 2014-05-28 nustatyta, kad pažeidimas nepašalintas, sklypas apaugęs žole, medžiais.



Vilniaus m. teritorinis skyrius 2011 m. atliko žemės naudojimo valstybinės kontrolės patikrinimą. Nustatyta, kad užimta valstybinė žemė, kuri aptverta tvora. Užimtos valstybinės žemės dalis – 5,1 a. Vilniaus m. teritorinis skyrius informaciją apie nustatytą pažeidimą 2011-10-04 perdavė Vilniaus m. savivaldybės administracijai dėl administracinių teisės pažeidimų protokolo surašymo. Auditoriams 2014-09-02 patikrinus pakartotinai nustatyta, kad pažeidimas nepašalintas.

Audito rezultatai parodė, kad visuose audituotuose devyniuose teritoriniuose skyriuose žemės naudojimo valstybinė kontrolė yra nepakankamai efektyvi, nes nustačius žemės naudojimo pažeidimų ne visuomet užtikrinamas grįžtamasis ryšys, leidžiantis įsitikinti, kad pažeidimai buvo pašalinti, ir tai įvertinti. Viena iš priežasčių – teritorinių skyrių darbuotojams nėra pavesta pakartotinai tikrinti ar kitaip įsitikinti, kad pažeidimas pašalintas. Nacionalinės žemės tarnybos 2013 m. parengtame Žemės naudojimo valstybinės kontrolės procedūros aprašo projekte, kuris audito metu vis dar buvo derinamas, numatyta, kad teritorinių skyrių darbuotojai šią procedūrą turės atlikti.

Atkreipiame dėmesį, kad pašalintų pažeidimų skaičius galėtų būti vienas iš Žemės ūkio ministerijos programos „Žemės tvarkymas ir administravimas bei erdvinės informacijos infrastruktūros vystymas“ vertinimo kriterijų<sup>48</sup>.

### 3. NĖRA METODINIŲ NURODYMŲ KAIP VYKDYTI ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĘ KONTROLĘ

Kaip minėta, Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai<sup>49</sup> yra tas dokumentas, kuriuo turi vadovautis visi Nacionalinės žemės tarnybos 50 teritorinių skyrių darbuotojai, vykdantys žemės naudojimo valstybinę kontrolę. Ši kontrolė yra kompleksinė sritis, reikalaujanti itin plačių, įvairiapusių ir specifinių žinių. Ją vykdantys darbuotojai turi išmanyti aplinkos, žemės, miško, vandens, kelių, melioracijos statinių, geodezinių ženklų priežiūros reikalavimus, naudingųjų iškasenų kontrolės ir kitas sritis. Todėl svarbu, kad visiems teritorinių skyrių darbuotojams būtų aišku, kaip reikia šią kontrolę vykdyti.

Įvertinę tai, kad teritorinių skyrių darbuotojai nežino kaip taikyti visus šių nuostatų punktus (ataskaitos 1.3 skyrius) atlikome audituotų devynių teritorinių skyrių 52 darbuotojų (51 proc. nuo visų šią kontrolę vykdančių darbuotojų skaičiaus) apklausą. Nustatėme, kad 11-ai (21 proc.) darbuotojų Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai yra suprantami ir aiškūs. Kiti darbuotojai nurodė, kad šie nuostatai yra

<sup>48</sup> Žemės ūkio ministerijos 2014–2016-ųjų metų strateginis veiklos planas (<http://www.zum.lt/index.php?-976739643>).

<sup>49</sup> Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimu Nr. 1244 (2004-10-20 nutarimo Nr. 1303 redakcija).

abstraktūs, juose išdėstytos bendro pobūdžio deklaratyvios normos, trūksta detalaus išaiškinimo, kaip reikėtų tikrinti pagal kiekvieną šių nuostatų punktą. Taip pat nėra aišku, į kokią instituciją reikėtų kreiptis nustačius pažeidimą ir kaip šiuos nuostatus taikyti praktikoje (žr. pavyzdį).

#### Pavyzdys

Apklausoje dalyvavę darbuotojai nežino, kaip reikia taikyti Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų<sup>50</sup>:

- 4.9 ir 4.10 punktus – po 50 darbuotojų;
- 4.4 ir 4.6 punktus – po 27;
- 4.5 punktą – 25;
- 4.3 punktą – 22;
- 4.2 punktą – 12.

Darbuotojų atsakymai:

- „nuostatai ir sąvokos neaiškūs, pavyzdžiui, užėmimas, užgrobimas, savavaldžiavimas, žemės nenaudojimas. Prie kiekvieno punkto turėtų būti paaiškinama pažeidimo sudėtis“;
- „kiekvieną nuostatų punktą reikėtų plačiau paaiškinti, apibūdinti, kaip pažeidimą pašalinti“;
- „nutarimas yra blanketinis ir fragmentiškas, duoda užuominas į kitus nekonkrečius teisės aktus. Kontrolę teritorinis skyrius vykdo, tik klausimas kokios apimties ir, ar tai atitinka nuostatus“.

Pasitaiko atveju, kai teritorinių skyrių darbuotojai, atlikę patikrinimus, patys negalėjo įvertinti ir įsitikinti, ar žemės sklypai naudojami tinkamai (žr. pavyzdį), nes nesugebėjo vadovautis Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatais.

#### Pavyzdys

Vilniaus r. 2012 m. žemės naudojimo patikrinimo aktuose nurodyta, kad:

- „žemės sklype žemės ūkio veikla galimai nebuvo vykdoma. Visoje teritorijoje kultivatoriumi ar kitais padargais pieva yra apdirbama. Kokiam žemės naudojimo būdui priskirti tokią veiklą, skyrius tam kompetencijos neturi“;
- „žemės sklypo dalis yra naudojama po pastatais ir aplink juos. Kita žemės sklypo dalis nušienauta, tačiau kokiam tikslui naudojama nustatyti sunku“.

Tokią padėtį galėjo lemti tai, kad Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai yra abstraktūs, o patvirtintų metodinių gairių, ar papildomo platesnio išaiškinimo, kaip teritorinių skyrių darbuotojai turi vykdyti žemės naudojimo valstybinę kontrolę, nėra. Tai, kad reikia platesnio išaiškinimo patvirtino ir kitos institucijos (žr. pavyzdį).

#### Pavyzdys

- Seimo kontrolieriai 2012 m. pažymoje dėl skundo prieš Nacionalinę žemės tarnybą nurodė, kad detalios, reglamentuotos žemės naudojimo valstybinės kontrolės atlikimo tvarkos nebuvimas sukėlė konfliktinę situaciją, t. y. pareigūnai kaltinami dvigubų standartų taikymu; NŽT pareigūnai specialistai tai žino, tačiau nesiima priemonių padėčiai ištaisyti. Būtina svarstyti klausimą dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų papildymo, kad būtų

<sup>50</sup> Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimu Nr. 1244 (2004-10-20 nutarimo Nr. 1303 redakcija), 4.1–4.12 p.

konkrečiai ir aiškiai reglamentuota žemės naudojimo valstybinės kontrolės atlikimo tvarka bei terminai<sup>51</sup>;

- Lietuvos Aukščiausiojo Teismo teisėjų kolegija, 2012 m. išnagrinėjęs administracinę tvarka bausto R. J. prašymą, kuris savavališkai užėmė valstybinę žemę, nurodė, kad teisės aktai neapibrėžia, į kokius konkrečius faktus turi reaguoti Nacionalinės žemės tarnybos tarnautojai ir kokios informacijos pagrindu privalo imtis Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatuose nurodytų veiksmų<sup>52</sup>;
- Vilniaus apygardos administracinio teismo teisėjų kolegija, 2010 m. nagrinėdama administracinę bylą pagal UAB „B“ skundą, nurodė, kad teisės aktuose nustatyta abstrakti Nacionalinės žemės tarnybos kompetencija tikrinti, ar žemės savininkai ir kiti naudotojai saugo nuolatinius riboženklis<sup>53</sup>.

Siekiant, kad žemės naudojimo valstybinė kontrolė būtų vykdoma tinkamai, vien Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų nepakanka. Turi būti detalai ir aiškiai išdėstyta, kaip šiuos nuostatus įgyvendinti praktikoje: kaip tikrinti pagal kiekvieną šių nuostatų punktą, kokią instituciją informuoti nustačius pažeidimą ir kita. 42 (81 proc.) apklausoje dalyvavę darbuotojai (iš 52-jų) iš audituotų devynių teritorinių skyrių pritarė poreikiui patvirtinti metodines gaires ar platesnį išaiškinimą, kaip vykdyti žemės naudojimo valstybinę kontrolę.

Atkreipiame dėmesį, kad Nacionalinė žemės tarnyba 2013 m. parengė Žemės naudojimo valstybinės kontrolės procedūros aprašo projektą, kuris audito metu vis dar buvo derinamas. Tačiau šiame procedūrų aprašo projekte nenurodytos procedūros ir veiksmai, kurių turi imtis teritoriniai skyriai pagal kiekvieną nuostatų punktą. Jeigu toks procedūrų aprašas bus patvirtintas, iš esmės problema nebus sprendžiama.

## 4. ADMINISTRACINĖS BAUDOS DYDIS NESKATINA TVARKYTI ŽEMĖS SKLYPŲ

Žemės ūkio paskirties žemė, nenaudojama žemės ūkio veiklai ilgiau kaip trejus metus, tampa apleista žeme. Tokioje apleistoje žemėje dešimtis kartų pagausėja įvairių kenkėjų, žalingų kultūriniais žemės ūkio augalams<sup>54</sup>. Be to, netvarkomi žemės sklypai gali turėti neigiamos įtakos tos vietovės kraštovaizdžiui, gali būti pažeidžiamas ne tik viešasis interesas, bet ir kaimyninių žemės sklypų, ir kito turto savininkų ar naudotojų interesas<sup>55</sup>, šalia esantys ūkininkų ūkiai gali patirti nuostolių (žr. pavyzdį).

<sup>51</sup> Seimo kontrolierių pažyma dėl kartotinio skundo prieš Nacionalinę žemės tarnybą prie Žemės ūkio ministerijos, 2012-11-12 Nr.4D-2012/1-1215 (<http://www.lrski.lt/lt/seimo-kontrolieriu-pazymos/viewdownload/1-seimo-kontrolieri-pazymos/1695-pazyma-del-kartotinio-skundo-pries-nacionalin-zemes-tarnyba-prie-zemes-ukio-ministerijos.html>).

<sup>52</sup> Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012-06-05 administracinių teisės pažeidimų byla Nr. 2AT-7-2012 (<http://www.infolex.lt/tp/380980>).

<sup>53</sup> Vilniaus apygardos administracinio teismo 2010-12-31 administracinė byla Nr. Ik-3341-602/2010 (<http://www.eteismai.lt/byla/167958838475885/ik-3341-602/2010?word=%22ke%22>).

<sup>54</sup> Administracinių teisės pažeidimų kodekso 13, 35, 43(6), 43(7), 43(8), 43(10), 79, 84(3), 100, 107, 109(1), 110(1), 111, 112, 112(1), 112(6), 112(8), 125, 138, 163, 163(13), 171(3), 188(6), 188(10), 188(17), 189, 206, 206(2), 206(3), 221, 224, 225, 225(2), 225(3), 227, 228, 233, 237, 239, 240, 241(1), 242, 245, 246, 246(4), 246(8), 247(10), 259(1), 304, 309 ir 314 straipsnių pakeitimo ir papildymo, Kodekso papildymo 43(13), 52(3), 112(9), 117(5), 181(4), 206(4), 206(5) straipsniais ir trisdešimt trečiuoju skirsniu ir 84(4), 112(7), 206(1), 241 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo projekto aiškinamasis raštas, 2011-03-31 Nr. XIP-3067 ([http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=395603](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=395603)).

<sup>55</sup> Teisės departamento išvada Administracinių teisės pažeidimų kodekso 100 straipsnio pakeitimo įstatymo projektui, 2013-09-09 Nr. XIIIP-916 ([http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=4554988&p\\_tr2=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=4554988&p_tr2=2)).

### Pavyzdys

- Pil. D. U. 2013-10-30 pateikė prašymą Vilniaus r. teritoriniam skyriui, kuriame nurodė: „esu ekologine augalininkyste užsiimanti ūkininkė. Patiriu didelius nuostolius dėl piktžolių, plintančių iš kaimyninių laukų ūkių. Prašau įpareigoti kaimynus sutvarkyti savo sklypus“. Vilniaus r. teritorinio skyriaus darbuotojai, atlikę patikrinimus, nustatė, kad šalia esantys 20 žemės sklypų yra nenaudojami, apaugę žole, krūmais ir medžiais;
- GSNB „DL“ 2013-07-18 nurodė, kad „bendrijoje yra apleistų ir neprižiurimų sklypų. Neprižiurimuose sklypuose augančios piktžolės kelia rūpesčių greta gyvenančių sklypų savininkams, juose veisiasi benamiai gyvūnai“. Klaipėdos r. teritorinio skyriaus darbuotojai, atlikę patikrinimus, nustatė, kad visi 20 sklypų yra apleisti;
- Pil. V. D. 2011-03-15 nurodė, kad „pil. T. P. žemės valdos, besiribojančios su pil. V. D. sodyba, yra tinkamai neprižiurimos. Kadangi T. P. priklausanti žemė yra nedirbama beveik dešimtmetį ir apaugusi žolėmis, todėl yra sudarytos visos sąlygos veistis pavojingiems gyvūnams (erkėms), o šalia esantiems mano sodybos pastatams yra padidėjęs gaisro pavojus, užsidegus už kelių metrų esančiai nešienaujamai pievai“. Panevėžio teritorinio skyriaus darbuotojai, atlikę patikrinimą, nustatė, kad žemės sklypas apaugęs piktžolėmis, auga Lietuvos aplinkai pavojingi Sosnovskio barščiai, žemė yra nedirbama.

Jeigu atliekant patikrinimą nustatomas žemės naudojimo reikalavimų pažeidimas, teritorinių skyrių darbuotojai žemės savininkui ar naudotojui suteikia galimybę per nustatytą terminą (dažniausiai 1 mėn.) geranoriškai pažeidimą pašalinti. Vengiant pažeidimą pašalinti, pradedama asmens patraukimo administracinė atsakomybėn procedūra, t. y. teritorinių skyrių darbuotojai pagal kompetenciją surašo administracinių teisės pažeidimų protokolus. Pažeidimas už privačios nuosavybės teise priklausančios, nuomojamos ar subnuomojamos žemės nesutvarkymą taip, kad ji būtų tinkama naudoti pagal paskirtį<sup>56</sup> užtraukia baudą nuo 250 iki 500 litų. Dažniausiai skiriama minimali bauda, o jeigu sumokama pagal administracinį nurodymą<sup>57</sup>, ji siekia pusės minimalios baudos – 125 Lt. Skirta administracinė nuobauda galioja vienerius metus<sup>58</sup>, be to, baudos dydis nepriklauso nuo apleisto žemės ploto – tokio paties dydžio bauda gali būti skirta už 10 arų, 100 ha ar panašiai.

Tokio dydžio bauda yra per švelni ir neturi drausminamojo bei skatinamojo poveikio, nes žemės sklypų savininkams yra pigiau sumokėti baudą už netvarkomą žemę, nei ją sutvarkyti, t. y. nušienauti, iškirsti krūmus ar pavienius medžius. Pavyzdžiui, miesto ribose nušienauti 1 ha kainuoja nuo 600 Lt, jei sklype yra krūmų, medžių, 1 ha kainuoja nuo 1,5 iki 3,6 tūkst. Lt<sup>59</sup>.

Audito metu atlikome 26 žemės sklypų (60,6 ha) patikrą, kurių savininkams už 2011–2013 m. nustatytus pažeidimus buvo surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolai pagal Administracinių teisės pažeidimų kodekso 100 str. Nustatėme, kad daugiau kaip pusė žemės sklypų (15 iš 26) yra apaugę aukšta žole, pavieniais krūmais ir medžiais. Šių žemės sklypų plotas sudaro nuo 0,7 iki 7,3 ha, todėl savininkams yra pigiau sumokėti 125 Lt baudą, nei sklypą nušienauti, iškirsti krūmus ir medžius. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės rezultato nepasiekiamo – žemės sklypas lieka neprižiurėtas, apleistas. Tai dar kartą patvirtina auditorių nuomonę, kad baudos dydis už neprižiurėtus ir apleistus žemės sklypus yra per mažas ir

<sup>56</sup> Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas, 1984-12-13 Nr. X-4449, 100 str. (2000-02-17 įstatymo Nr. VIII-1543 redakcija).

<sup>57</sup> Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas, 1984-12-13 Nr. X-4449, 260<sup>1</sup> str.

<sup>58</sup> Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas, 1984-12-13 Nr. X-4449, 36 str.

<sup>59</sup> Pajūrio naujienos „Skelbiasi šeimininkais, tačiau nesitvarko“ (<http://www.pajurionaujienos.com/?act=exp&sid=8473>).

neskatina žemės savininko ar naudotojo turimą žemės sklypą prižiūrėti ir tvarkyti. Pažymėtina, kad poveikio priemonių taikymo praktika įvairiose srityse yra skirtinga (žr. pavyzdį).

#### Pavyzdys

Administracinių teisės pažeidimų kodekse baudų dydžiai yra diferencijuoti<sup>60</sup>:

- už savavališką medžių ir krūmų kirtimą – atsižvelgiama į iškirstus kietmetrius;
- už genetiškai modifikuotų organizmų ar produktų naudojimą – atsižvelgiama į apsodintą plotą.

Kitu praktikos pavyzdžiu galėtų būti poveikio priemonės už vandens apsaugos reikalavimų pažeidimus, nes už juos numatyta atsakomybė pagal Administracinių teisės pažeidimų kodekso 55 str. ir atsakomybė už padarytą žalą aplinkai: savavališkai užtvėrus tvorą paviršinio vandens telkinio pakrantės apsaugos juostoje, už 1 tiesinį tvoros metrą skiriama 500 Lt bauda. Jei per du mėnesius nepašalinami žalos aplinkai padariniai, apskaičiuotas 500 Lt už tiesinį tvoros metrą žalos aplinkai dydis pridedamas kiekvieną mėnesį, kol pašalinami žalos aplinkai padariniai<sup>61</sup>.

Jeigu būtų įvesta diferencijuota, nuo apleisto žemės ploto priklausanti administracinė bauda, žemės sklypų savininkai ar naudotojai būtų labiau drausminami.

## 5. NEPAKANKAMA ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖ KONTROLĖ BALTIJOS PAJŪRIO TERITORIJOJE ŠVENTOSIOS GYVENVIETĖJE

Lietuva turi labai trumpą ir ekologiškai lengvai pažeidžiamą Baltijos jūros pakrantės juostą – apie 90,6 kilometro. Visame Baltijos pajūrio regione yra vertingų kraštovaizdžio kompleksų, rekreacinės, ekonominės ir mokslinės vertės turinčių teritorijų. Nekontroliojama žmogaus ūkinė veikla gali turėti neigiamos įtakos natūralios gamtinės aplinkos, kai kurių gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsaugai. Todėl vykdant žemės naudojimo valstybinę kontrolę šiai teritorijai turi būti skiriamas išskirtinis dėmesys.

Atsižvelgdama į šios teritorijos išskirtinumą, Valstybės kontrolė 2007 m. atliko veiklos auditą „Baltijos pajūrio žemės naudojimo ir jos valstybinės kontrolės vertinimas“. Audito metu buvo nustatyta, kad Šventosios gyvenvietėje valstybinėje žemėje stovi apie tūkstantis poilsio namelių ir vasarnamių. Susistemintos informacijos, kiek jų yra registruota Nekilnojamojo turto registre ir kiek neregistruota, nėra. Dauguma šių poilsio namelių pastatyti 1965–1975 metais, kai darbo žmonių deputatų tarybos vykdomieji komitetai savo sprendimais skirdavo sklypus įstaigoms ir organizacijoms poilsio nameliams statyti ir leisdavo pastatytus poilsio namelius užregistruoti nuosavybės teise<sup>62</sup>.

Įgyvendinant audito rekomendacijas buvo suskaičiuota, kad Šventosios gyvenvietėje valstybinėje žemėje stovi 930 poilsio namelių, patikslintas „laikinojo statinio“ apibrėžimas<sup>63</sup>, patvirtintos Valstybinės miškų ūkio paskirties žemės sklypų nuomos ne miškų ūkio veiklai organizuoti taisyklės<sup>64</sup> ir kita.

<sup>60</sup> Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas, 1984-12-13 Nr. X-4449, 62 str. (2002-03-07 įstatymo Nr. IX-770 redakcija) ir 89<sup>1</sup> str. (2006-06-15 įstatymo Nr. X-691 redakcija).

<sup>61</sup> Žalos aplinkai, sunaikinus ar sužalojus gamtinius kraštovaizdžio kompleksus ir objektus, skaičiavimo metodika, patvirtinta Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2014-03-12 įsakymu Nr. D1-269, 9 p.

<sup>62</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2007-07-31 valstybinio audito ataskaita Nr. VAP-30-2-13 „Baltijos pajūrio žemės naudojimo ir jos valstybinės kontrolės vertinimas“ ([http://www.vkontrolė.lt/audito\\_ataskaitos.aspx?tipas=2](http://www.vkontrolė.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=2)).

<sup>63</sup> Lietuvos Respublikos statybos įstatymo 1, 2, 3, 5, 6, 12, 16, 20, 21, 23, 24, 27, 28, 33, 35, 40, 42, 45 straipsnių pakeitimo ir papildymo, šeštojo skirsnio pavadinimo pakeitimo, 23<sup>1</sup> straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir įstatymo papildymo 28<sup>1</sup> straipsniu, keturioliktuoju skirsniu ir 1 priedu įstatymas, 2010-07-02 Nr. XI-992.

<sup>64</sup> Patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007-11-21 nutarimu Nr. 1257 (2010-09-22 nutarimo Nr. 1383 redakcija).

Praėjus septyneriems metams po atlikto audito, nustatėme, kad iš 930 poilsio namelių:

- 760 yra registruoti Nekilnojamojo turto registre, iš jų:
  - 545 poilsio nameliams žemės sklypų formavimo procedūros pradėtos šiuo metu, arba sklypai jau yra suformuoti ir juos nuosavybės teise įsigijo arba išsinuomojo šių namelių savininkai. Paaikškiname, kad valstybinės žemės sklypai parduodami arba išnuomojami atsižvelgiant į išreikštą asmens, turinčio teisę pirkti arba išsinuomoti žemės sklypą, valią – pirkti ar nuomoti valstybinės žemės sklypą<sup>65</sup>.
  - 215 poilsio namelių žemės sklypai esamiems statiniams eksploatuoti nėra suformuoti<sup>66</sup>, valstybinės žemės nuomos sutartys nesudarytos. Kai kurie nameliai yra registruoti jau daugiau nei prieš 10 metų, o jų savininkai gali ir toliau nepasinaudoti teisės aktų suteikta žemės sklypo formavimo projekto rengimo inicijavimo teise<sup>67</sup> ir nesikreipti į Palangos miesto savivaldybės administraciją dėl žemės sklypo suformavimo. Darykime prielaidą, kad vienam poilsio nameliui (iš 215) reikia suformuoti 7 arų žemės sklypą, iš viso reikėtų beveik 15 ha valstybinės žemės. 2013 m. žemės nuomos (naudojimo) mokestis toje teritorijoje sudarė apie 130 Lt už vieną arą<sup>68</sup>. Jeigu su visų šių namelių savininkais būtų sudarytos žemės nuomos sutartys, Palangos miesto savivaldybė kasmet papildomai gautų apie 200 tūkst. Lt žemės nuomos mokesčio.
- 170 poilsio namelių Nekilnojamojo turto registre neregistruoti, todėl žemės sklypų formavimas pastatams eksploatuoti negalimas. Palangos teritorinis skyrius 2011–2014 m. I pusr. vykdydamas žemės naudojimo valstybinę kontrolę Šventosios gyvenvietėje atliko penkis patikrinimus (t. y. 3 proc. nuo visų patikrinimų skaičiaus), kurių metu nustatė, ant nesuformuotų valstybinės žemės sklypų stovi neregistruoti statiniai, poilsio nameliai nenukeldinti, valstybinė žemė neatlaisvinta. Skyrius paaikškino, kad poilsio namelių savininkus nustatyti sudėtinga, todėl vasarą pasitelkiami nameliuose poilsiaujantys asmenys, teiraujamosi apie namelių nuomotojus, tačiau dar ne visų poilsio namelių savininkai yra žinomi. Audito metu nustatėme, kad duomenys apie 30 poilsio namelių ir jų savininkus, apie kuriuos Palangos teritorinis skyrius nežinojo, yra kaupiami VĮ Registrų centro Klaipėdos filiale. Palangos teritorinis skyrius šiuo informacijos šaltiniu nepasinaudojo<sup>69</sup> ir nesiėmė visų galimų būdų poilsio namelių skaičiui ir jų savininkams nustatyti. Tačiau juos žinoti yra svarbu dėl galimo patraukimo administracinės atsakomybės. Pavyzdžiui, namelio savininkas savo veiksmais padarė žalą gamtai, tačiau gali pasitaikyti atveju, kai per teisės aktuose nustatytus terminus<sup>70</sup> kaltojo asmens rasti nepavyks ir jis išvengs administracinės atsakomybės.

Ant nesuformuotų žemės sklypų stovinčių poilsio namelių naudojimas sukelia ir kitų problemų. Jeigu žemės sklypas nėra suformuotas, jam nėra nustatytos taikytinos specialiosios žemės naudojimo sąlygos<sup>71</sup>, dėl sklype ir šalia jo esančių inžinerinių tinklų ir statinių naudojimo, gamtos, kultūros paveldo apsaugos apribojimų ir kita. Visų šių sąlygų pagrindu konkrečiame žemės sklype yra leidžiama tam

<sup>65</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999-03-09 nutarimas Nr. 260 „Dėl naudojamų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos“ (2011-04-27 nutarimo Nr. 494 redakcija), 2.2 p.

<sup>66</sup> Žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004-10-04 įsakymu Nr. 3D-452/D1-513 (2014-01-02 įsakymo Nr. 3D-1/D1-1 redakcija), 2.4 p.

<sup>67</sup> Žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004-10-04 įsakymu Nr. 3D-452/D1-513 (2014-01-02 įsakymo Nr. 3D-1/D1-1 redakcija), 13.2 p.

<sup>68</sup> Palangos miesto savivaldybės administracijos Biudžeto skyriaus duomenys.

<sup>69</sup> VĮ Registrų centro Klaipėdos filialo 2014-10-13 raštas Nr. (4.4.2)KLS-1280 „Dėl poilsio namelių“.

<sup>70</sup> Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas, 1984-12-13 Nr. X-4449, 35 str.: Administracinė nuobauda gali būti skiriama ne vėliau kaip per šešis mėnesius nuo teisės pažeidimo padarymo dienos.

<sup>71</sup> Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, 1994-04-26 Nr. I-446 (2004-01-27 įstatymo Nr. IX-1983 redakcija su vėlesniais pakeitimais), 2 str. 1 d., 4 d., 16 d.

tikra ūkinė veikla arba taikomi šios veiklos apribojimai. Todėl poilsio namelių savininkai gali ir nežinoti, kokia veikla žemės sklype yra galima, ar kokie apribojimai taikomi, kas yra itin svarbu šioje išskirtinėje teritorijoje. Tai lemia rekreacinių teritorijų bloginimą, aplinkos apsaugos ir paveldosaugos reikalavimų nesilaikymą, ką patvirtino auditorių atlikta poilsio namelių apžiūra vietoje. Kitą vertus, apsunkinamas ir žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymas, nes patikrinimo metu nėra galimybių įsitikinti, ar pavyzdžiui, žemės savininkas (naudotojas) laikosi sklypui nustatytų specialiųjų žemės naudojimo sąlygų, nes jos tiesiog nėra nustatytos.

Audito metu atlikę 466 poilsio namelių apžiūra vietoje nustatėme, kad infrastruktūra prie šių poilsio namelių nesutvarkyta – nėra automobilių aikštelių, todėl automobiliai statomi ant žalios vejės, taip ją niokoiant. Didžioji dalis poilsio namelių yra itin prastos būklės, fiziškai ir morališkai pasenę, teršia jautrias ir vertingas Baltijos pajūrio teritorijas. Šiuose nameliuose poilsiaujančių asmenų higienos poreikiai, būtini išgyvenimui, yra išspręsti primityviai, pastatant vandens rezervuarus dušams (žr. 3 priedą). Taip nuotekomis teršiamas gruntas, o tai neabejotinai kelia pavojų ne tik žmonių sveikatai, bet ir visai gamtinei aplinkai. Taip pat yra namelių, išsidėsčiusių šalia Šventosios bažnyčios teritorijos, kurie pastatyti beveik prieš 50 metų ir baigia nusidėvėti.

Audito metu nustatėme, kad iš Šventosios gyvenvietėje apžiūrėtų 466 poilsio namelių:

- 38 poilsio nameliai ir kiti statiniai<sup>72</sup> yra Lietuvos valstybei išimtinė nuosavybės teise priklausančioje žemėje, t. y. pajūrio juostoje, pirmoje – griežto režimo, kurortų apsaugos zonoje, kurioje yra mineralinio vandens, gydomųjų purvo ar durpių telkinių ir kitų gydomųjų bei rekreacinių gamtos išteklių. Šioje teritorijoje draudžiama atlikti statybos, kasybos ir kitus teritorijų tvarkymo darbus, nesusijusius su gydomųjų ir rekreacinių išteklių naudojimu, ir nuolat ar laikinai gyventi žmonėms<sup>73</sup>. Ši pajūrio juostos dalis taip pat patenka į kultūros paveldo objekto teritoriją<sup>74</sup>, kuriai nustatomi paveldosaugos reikalavimai. Atkreipiame dėmesį, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas išnagrinėjęs administracinę bylą<sup>75</sup> dėl žemės sklypo šioje teritorijoje suformavimo nurodė, kad Pajūrio juostos įstatymas nenustato, jog pirmoje pajūrio juostoje esamiems statiniams eksploatuoti Palangos miesto savivaldybei yra suteikta teisė leisti rengti ir tvirtinti planus, prilyginamus detaliojo teritorijų planavimo dokumentui, spręsti klausimą dėl konkrečių žemės sklypų naudojimo ir veiklos sąlygų nustatymo. Taigi, sklypo formavimo procedūra negalima.

Atkreipiame dėmesį, kad norint šioje teritorijoje rekonstruoti poilsio namelius, privaloma gauti žemės savininko (Nacionalinė žemės tarnybos) rašytinį sutikimą. Audito metu nustatėme, kad šeši poilsio nameliai yra rekonstruojami, atliekami kapitalinio remonto darbai. Nacionalinė žemės tarnyba informavo<sup>76</sup>, kad leidimo šių namelių rekonstrukcijai neišdavė, nes nameliai nepatenka į sąrašą statinių, kuriuos galima rekonstruoti laisvoje valstybinėje žemėje<sup>77</sup>.

<sup>72</sup> Nekilnojamojo turto registre registruoti 37 poilsio nameliai ir kiti statiniai.

<sup>73</sup> Specialiosios žemės ir miško naudojimo sąlygos, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992-05-12 nutarimu Nr. 343 (1995-12-29 nutarimo Nr. 1640 redakcija), 76 p. Pajūrio juostos žemyninės dalies tvarkymo specialiojo plano aiškinamojo rašto pagrindiniai teiginiai, patvirtinti Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2011-07-28 įsakymu Nr. D1-601), 43 p.

<sup>74</sup> Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymas, 1994-12-22 Nr. I-733 (2004-09-28 įstatymo Nr. IX-2452 redakcija su vėlesniais pakeitimais), 2 str. 15 d. Kultūros paveldo objekto teritorija – kultūros paveldo objekto užimamas ir jam naudoti reikalingas žemės sklypas ar kitas plotas, kuriam nustatomi paveldosaugos reikalavimai.

<sup>75</sup> Lietuvos vyriausiasis administracinio teismo 2013-12-23 nutartis byloje Nr. A<sup>520</sup>-1774/2013.

<sup>76</sup> Nacionalinės žemės tarnybos 2014-05-27 raštas Nr. 1SS-(8.5)-1146 „Dėl atsisakymo išduoti sutikimą“.

<sup>77</sup> Statybos techninis reglamentas STR 1.07.01:2010 „Statybą leidžiantys dokumentai“, patvirtintas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2010-09-27 įsakymu Nr. D1-826, 34 p. ir 7 priedas.



## Pavyzdys



Nustatę, kad šių namelių rekonstrukcija yra vykdoma be žemės patikėtinio sutikimo, informaciją perdavėme Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai, kuri atliko tyrimą ir nustatė, kad savavališkai, neturint žemės sklypo savininko rašytinio sutikimo yra rekonstruoti poilsio nameliai<sup>78</sup>, padidinant jų ilgį, plotą ir aukštį vidutiniškai nuo vieno iki penkių metrų, kartu padidinant ir užstatymo plotą nuo 10 iki 45 m<sup>2</sup> (žr. pavyzdį).

## Pavyzdys

- Savavališkai, neturint žemės sklypo savininko rašytinio sutikimo, rekonstruotas poilsio namelis. Buvę poilsio pastato matmenys iki rekonstravimo (neskaitant terasos): ilgis – 4,65 m., plotis – 4,30 m., aukštis – 2,97 ir 2,07 m., užstatymo plotas – 25 kv. m. Po rekonstravimo matmenys yra 9,30 x 4,73 m., aukštis apie 3 m., užstatymo plotas apie 43,99 kv. m.
- Savavališkai, neturint žemės savininko sutikimo, pastatytas buitinių nuotekų išvadas su nuotekų rezervatu.

Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija statytojams ir/ar statinių savininkams surašė 17 savavališkos statybos aktų dėl savavališkai rekonstruotų poilsio pastatų ir pastatyto buitinių nuotekų išvado. Keturiems asmenims surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolai. Visiems statytojams ar savininkams surašyti privalomieji nurodymai pašalinti savavališkos statybos padarinius<sup>79</sup>, terminai baigiasi 2015 m. Savavališkos statybos padarinių šalinimo priežiūrą vykdo Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija. Atkreipiame dėmesį, kad šiuos namelius apžiūrėjus<sup>80</sup> 2014 m.

<sup>78</sup> Lietuvos Respublikos statybos įstatymas, 1996-03-19 Nr. I-1240 (2001-11-08 įstatymo Nr. IX-583 redakcija su vėlesniais pakeitimais), 12 str. 1 d. 4 p., 23 str. 1 d. 5 p.

<sup>79</sup> Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos 2014-10-02 raštas Nr. 2D-15202(16.2) „Dėl nustatytų savavališkų statybų Kuršių take 3, Palangoje“.

<sup>80</sup> Nacionalinės žemės tarnybos Palangos teritorinio skyriaus pateiktos fotografijos.

gruodžio 1 d. nustatyta, kad savavališkos statybos padarinių šalinimo darbai nevyksta. Tikėtina, kad iki nustatyto laiko savavališkos statybos padarinių šalinimo darbai nebus atlikti.

Vienas namelis (iš 38) nėra registruotas Nekilnojamojo turto registre ir stovi valstybinėje žemėje. Ši teritorija patraukli tuo, kad čia statomas Šventosios jūrų uostas, kuriame numatoma aptarnauti mažuosius pramoginius, žvejybinius ir pagalbinius laivus<sup>81</sup>. Auditoriai nustatė, kad namelio savininkas VĮ Registrų centrui jau yra pateikęs duomenis dėl šio namelio registravimo.

### Pavyzdys



Šventosios uosto perspektyva<sup>73</sup>

Šis namelis iš pažiūros yra naujai pastatytas arba neseniai rekonstruotas, tačiau kaip minėta, jis stovi pajūrio juostoje, kurioje statybos darbus atlikti draudžiama<sup>82</sup>. Informaciją apie pajūrio juostoje galbūt nelegaliai pastatytą statinį perdavėme Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai. Atlikusi patikrinimą inspekcija nurodė, kad „patikrintas poilsio namelis nėra statinys, t. y. jis pagal savo pobūdį yra kilnojamas daiktas ir gali būti lengvai perkeliamas iš vienos vietos į kitą, nesumažinant jo vertės. Atsižvelgiant į nustatytą aplinkybę, poilsio nameliui nėra taikomi statiniams keliami reikalavimai, o jų įrengimo teisėtumo tikrinimas nepatenka į inspekcijos vykdomos statybos valstybinės priežiūros sritį“. Nacionalinės žemės tarnybos Palangos teritorinis skyrius nurodė, kad namelio savininkas nėra žinomas, nors kaip minėta, namelio savininkas jau kreipėsi dėl namelio registravimo. Tai rodo, kad teritorinis skyrius būdamas atsakingu už žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymą nesiima visų priemonių poilsio namelių savininkams nustatyti.

<sup>81</sup> Šventosios uostas (<http://www.portofklaipeda.lt/sventosios-uostas>).

<sup>82</sup> Specialiosios žemės ir miško naudojimo sąlygos, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992-05-12 nutarimu Nr. 343 (1995-12-29 nutarimo Nr. 1640 redakcija), 76 p. Pajūrio juostos žemyninės dalies tvarkymo specialiojo plano aiškinamojo rašto pagrindiniai teiginiai, patvirtinti Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2011-07-28 įsakymu Nr. D1-601), 43 p.

- 217 poilsio namelių patenka į Lietuvos Respublikai išimtinę nuosavybės teise priklausančią valstybinės reikšmės miško<sup>83</sup> teritoriją. Miškai, kuriuose stovi minėti nameliai užima apie 40 ha, yra vieno kilometro nuotoliu nuo Baltijos jūros, juose auga brandūs medžiai ir kita miško augalija. Šių miškų funkcinė paskirtis – išsaugoti saugomus gamtinio kraštovaizdžio objektus, saugomas buveines ir gamtos išteklių sklypus<sup>84</sup>. Iš 217 poilsio namelių, esančių valstybinės reikšmės miško teritorijoje, 193 yra registruoti Nekilnojamojo turto registre, t. y. jiems turės būti formuojami žemės sklypai. Kadangi miško paskirties žemėje negali būti gyvenamosios paskirties statinių<sup>85</sup>, maždaug 40 ha teritorija po šiais nameliais ir aplink juos turi būti išbraukiama iš valstybinės reikšmės miškų plotų. Taip pat svarbu, kad šie nameliai yra apsupti šimtamečių medžių, todėl atliekant statybos, renovavimo darbus ar tiesiant privažiavimus ir komunikacijas, šių medžių gali tiesiog nelikti.

Tai, kas per šį beveik penkerių metų žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo laikotarpį padaryta Šventosios gyvenvietėje, iš esmės padėties nepakeitė, nes visų poilsio namelių savininkai vis dar ieškomi. Problemos dėl poilsio namelių yra aktualios visam Baltijos pajūriui, todėl siekiant padėti keisti, Žemės ūkio ministerija patikrinimus šioje teritorijoje turėtų nustatyti vienais iš prioritetinių.

6-ojo audito departamento direktoriaus pavaduotoja

Romualda Masiulionienė

6-ojo audito departamento vyriausioji valstybinė auditorė

Aurita Buragienė

Valstybinio audito ataskaitos kopijos pateiktos Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetui, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijai, Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos.

---

Auditas atliktas, vykdant 2014-02-04 pavedimą Nr. P-60-2.

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:

Aurita Buragienė (grupės vadovė),

Laimutė Virbickienė (iki 2014-10-31),

Laura Ulkytė,

Inga Burneikaitė.

<sup>83</sup> Lietuvos Respublikos miškų įstatymas, 1994-11-22 Nr. I-671 (2001-04-10 įstatymo Nr. IX-240 redakcija), 4 str. 4 d.

<sup>84</sup> Miškų priskyrimo miškų grupėms normatyvai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-09-26 nutarimu Nr. 1171 (2008-06-05 nutarimo Nr. 547 redakcija su vėlesniais pakeitimais).

<sup>85</sup> Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, 1994-04-26 Nr. I-446 (2004-01-27 įstatymo Nr. IX-1983 redakcija su vėlesniais pakeitimais), 26 str.

# PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos  
„Žemės naudojimo valstybinė kontrolė“  
1 priedas

## Audito metodai ir procedūros:

- dokumentų peržiūra:
  - nagrinėjome su audito objektu susijusius teisės aktus ir straipsnius spaudoje;
  - vertinome Aplinkos ir Žemės ūkio ministerijų, Nacionalinės žemės tarnybos, Aplinkos apsaugos agentūros, Valstybinės aplinkos apsaugos tarnybos, Valstybinės augalininkystės tarnybos bei Lietuvos geologijos tarnybos nuostatus, veiklos planus, veiklos ataskaitas ir kitus dokumentus, susijusius su žemės naudojimo valstybinės kontrolės planavimu ir vykdymu;
  - analizavome Seimo kontrolierių 299 pažymas – taip siekėme nustatyti, kiek skundų buvo gauta dėl Nacionalinės žemės tarnybos pareigūnų veiksmų vykdant žemės naudojimo valstybinę kontrolę;
  - analizavome teismų sprendimus ir nutartis, susijusias su žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymu ir Šventosios gyvenvietėje valstybinės žemės sklypuose stovinčių poilsio namelių teisine registracija;
  - analizavome VĮ Registrų centro, Nacionalinės žemės tarnybos, Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos ir Palangos miesto savivaldybės administracijos dokumentus susijusius su Šventosios gyvenvietėje esančiais 930 poilsio namelių;
- pokalbiai su:
  - Žemės ūkio ir Aplinkos ministerijų darbuotojais;
  - Nacionalinės žemės tarnybos, Aplinkos apsaugos agentūros, Valstybinės augalininkystės tarnybos, Lietuvos geologijos tarnybos, Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos, Valstybinės aplinkos apsaugos tarnybos, Kultūros paveldo departamento, Nacionalinės mokėjimo agentūros, Klaipėdos regiono aplinkos apsaugos departamento ir Palangos miesto savivaldybės administracijos darbuotojais;
- apklaustas 41 Nacionalinės žemės tarnybos teritorinis skyrius, siekiant nustatyti, ar buvo atlikti patikrinimai pagal Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų 4.9, 4.10 ir 4.11 punktus;
- situacijos analizė:
  - lankėmės devyniuose (Vilniaus m., Vilniaus r., Klaipėdos r., Panevėžio, Palangos, Švenčionių, Varėnos, Utenos, Trakų) iš 50 Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniuose skyriuose, norėdami sužinoti, kaip vykdoma žemės naudojimo valstybinė kontrolė;
  - analizavome 2011–2013 m. žemės naudojimo valstybinės kontrolės 3 501 patikrinimų aktą (23 proc. nuo visuose 50-ies teritorinių skyrių tuo laikotarpiu atliktų patikrinimų skaičiaus). Suskaičiavome: kiek atlikta planinių patikrinimų, kiek pagal skundus; kokio ploto ir paskirties žemės sklypai buvo tikrinti; pagal kokį Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų punktą patikrinimai buvo atlikti ir kokie nustatyti pažeidimai; surinkti duomenys apie atliktų patikrinimų tolesnę eigą. Surinkti duomenys buvo suderinti su audituotais devyniais teritoriniais skyriais;
  - analizavome 527 administracinių teisės pažeidimų protokolus, norėdami nustatyti, už kokius administracinius teisės pažeidimus jie buvo surašyti;

- atlikome 76 žemės sklypų pakartotinę apžiūrą vietoje – taip siekėme nustatyti, kaip vykdoma žemės naudojimo valstybinė kontrolė, ar pažeidimai buvo pašalinti;
- atlikome 466 poilsio namelių, stovinčių Šventosios gyvenvietėje, apžiūrą vietoje;
- rinkome informaciją apie geofizinius ženklus ir mokslo tikslams naudojamus įrenginius Vilniaus Gedimino technikos universitete.

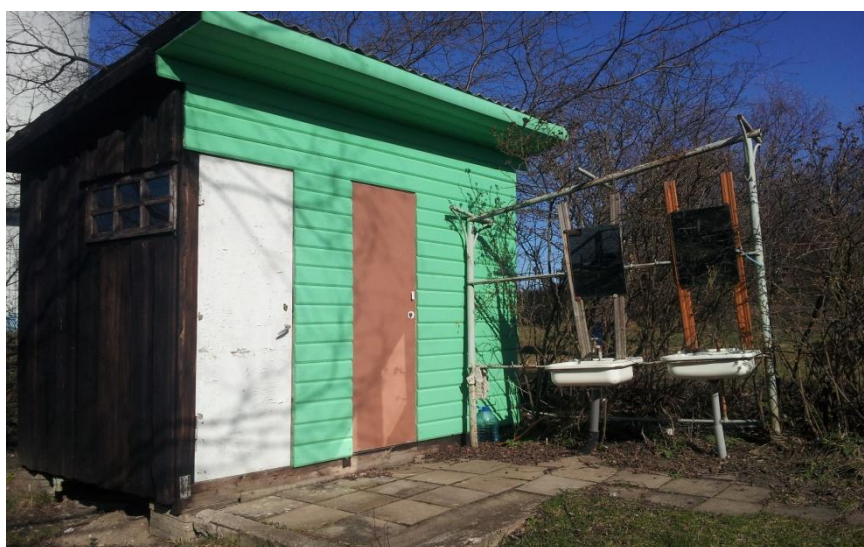
## Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų 4 p.

Nacionalinės žemės tarnybos vadovo paskirti teritorinių padalinių valstybės tarnautojai tikrina, ar žemės savininkai ir kiti žemės naudotojai:

- 4.1. naudoja žemę pagal pagrindinę naudojimo paskirtį, naudojimo būdą ir pobūdį;
- 4.2. laikosi žemės sklypui nustatytų specialiųjų žemės naudojimo sąlygų, teritorijų planavimo dokumentuose nustatytų reikalavimų;
- 4.3. vykdydami statybas ir eksploatuodami naudingąsias iškasenas, laikosi teisės aktų nustatytų reikalavimų, kad būtų išsaugotas derlingasis dirvožemio sluoksnis ir rekultivuota pažeista žemė;
- 4.4. įgyvendina teisės aktų nustatytas žemės, miško ir vandenių apsaugos nuo užteršimo, dirvožemio apsaugos nuo erozijos ir nualinimo, aplinkos apsaugos priemones, kad neblogėtų aplinkos ekologinė būklė;
- 4.5. laikosi teisės aktų nustatytų melioracijos statinių ir kelių priežiūros bei eksploatavimo reikalavimų;
- 4.6. racionaliai naudoja ir tausoja žemę (nemažina žemės ūkio naudmenų, kurių dirvožemio našumas didesnis už nustatytą vidutinį, plotų), mišką, vandenį, įstatymų nustatyta tvarka leistas eksploatuoti naudingąsias iškasenas, kitus gamtos ir rekreacinius išteklius;
- 4.7. savo naudojamuose žemės sklypuose vykdydami ūkinę ir kitą veiklą, nepažeidžia gretimų žemės sklypų savininkų ar naudotojų ir gyventojų teisių, taip pat įstatymų saugomų interesų;
- 4.8. saugo nuolatinis riboženklis;
- 4.9. leidžia vykdyti žemės bei jos gelmių, paviršinio vandens tyrimus ir matavimus, šalims suderinus tyrimų trukmę, tiriamo ploto ribas, darbų atlikimo laiką ir nuostolių kompensaciją, nenaikina ir nežaloja užkonservuotų gręžinių ir mokslo tikslams naudojamų įrenginių;
- 4.10. leidžia statyti geodezinius, geofizinius ženklus statiniuose ir žemėje ar juos saugo;
- 4.11. netrukdo kitiems asmenims prieiti prie paviršinio vandens telkinių nustatytomis pakrantės apsaugos juostomis, lankyti gamtos ir kultūros paveldo teritorinius kompleksus bei objektus ir bendro naudojimo rekreacinius objektus (teritorijas);
- 4.12. laikosi kitų įstatymų nustatytų reikalavimų.

## Poilsio nameliai Šventosios gyvenvietėje











Valstybinio audito ataskaitos  
„Žemės naudojimo valstybinė kontrolė“  
4 priedas

## Rekomendacijų įgyvendinimo planas

Nr.	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)
1.	Siekiant efektyvesnio žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ir racionalesnio žmoniškųjų išteklių naudojimo:	Žemės ūkio ministerija	Parengti Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimo Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“ projektą, kuriame būtų peržiūrėti Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų 4.1–4.12 papunkčiuose nurodyti reikalavimai, pagal kuriuos atliekami patikrinimai, ir kuriame būtų numatyta, kas turėtų būti tikrinama, atliekant žemės naudojimo valstybinę kontrolę, ir pateikti jį svarstyti Vyriausybei.	2015-12-31
1.1.	įvertinti, ar teritorinių skyrių darbuotojams ir toliau tikslinga vykdyti patikrinimus pagal visus dvylika Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų punktų.			
1.2.	parengti Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų projektą, numatant, kas turi būti tikrinama atliekant žemės naudojimo valstybinę kontrolę.			
2.	Atsižvelgiant į teisės aktais ginamą visuomenės interesą visiems gyventojams laisvai prieiti prie vandens telkinių pakrančių ir siekiant iš esmės spręsti ilgalaikę tapusią problemą dėl aptvertų vandens telkinių pakrančių, patikrinimus dėl priėjimo prie paviršinio vandens telkinių nustatyti vienais iš prioritetinių.		Pavesti Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos, planuojant 2015 m. žemės naudojimo valstybinės kontrolės darbus, patikrinimus dėl priėjimo prie paviršinio vandens telkinių nustatyti vienais iš prioritetų.	2015-03-01
3.	Siekiant išsaugoti Baltijos pajūrio vertingus kraštovaizdžio kompleksus, rekreacinės ir mokslinės vertės turinčias teritorijas, patikrinimus Šventosios gyvenvietėje nustatyti vienais iš prioritetinių.		Pavesti Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos, planuojant 2015 m. žemės naudojimo valstybinės kontrolės darbus, patikrinimus Šventosios gyvenvietėje nustatyti vienais iš prioritetų.	2015-03-01
4.	Siekiant drausminti ir skatinti žemės sklypų savininkus ir naudotojus rūpintis turimais žemės sklypais, inicijuoti Administracinių teisės pažeidimų kodekso 100 str. pakeitimus, numatant didesnę ir diferencijuotą, nuo apleistos žemės ploto priklausantį administracinės baudos dydį.		Parengti Administracinių teisės pažeidimų kodekso 100 str. pakeitimo projektą dėl administracinių baudų diferencijavimo.	2015-12-31
<p>Atstovai ryšiams, atsakingi už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais:</p> <p>Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos Žemės ir išteklių politikos departamento (direktorius Audrius Petkevičius, tel. 239 1338, el. p. <a href="mailto:audrius.petkevicius@zum.lt">audrius.petkevicius@zum.lt</a>) Žemės tvarkymo ir administravimo skyriaus (vedėja Laima Kasparavičiūtė, tel. (8 5) 239 1354, el. p. <a href="mailto:Laima.Kasparaviciute@zum.lt">Laima.Kasparaviciute@zum.lt</a>) vyriausioji specialistė Loreta Lazauskienė, tel. (8 5) 239 8474, el. p. Loreta.<a href="mailto:Lazauskiene@zum.lt">Lazauskiene@zum.lt</a> ir Žemės teisės skyriaus (vedėja Gintarė Tumulavičienė, tel. (8 5) 239 1346, el. p. <a href="mailto:Gintare.Tumalaviciene@zum.lt">Gintare.Tumalaviciene@zum.lt</a>) vyriausioji specialistė Vaida Dumčiūtė, tel. (8 5) 239 1348, el. p. Vaida.<a href="mailto:Dumciute@zum.lt">Dumciute@zum.lt</a>.</p>				

Nr.	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)
1.	Siekiant įsitikinti, kad žemės naudojimo pažeidimai yra pašalinti, patvirtinti Žemės naudojimo valstybinės kontrolės procedūros aprašą.	Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos	Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus įsakymu patvirtintas Žemės naudojimo valstybinės kontrolės procedūros aprašas, kuris reglamentuoja žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo procesą, Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos teritorinių skyrių darbuotojų veiksmus, atliekant žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo procesus: žemės naudojimo valstybinės kontrolės patikrinimų planavimą; žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymą (žemės naudojimo valstybinės kontrolės patikrinimų atlikimą); žemės naudojimo tvarkos (administracinių teisės) pažeidimų nustatymą (išaiškinimą) bei jų šalinimą; administracinės atsakomybės už administracinius teisės pažeidimus taikymą.	2015-12-31
2.	Siekiant, kad visiems teritorinių skyrių darbuotojams būtų aišku, kaip reikia vykdyti žemės naudojimo valstybinę kontrolę, numatyti procedūras, kaip reikia atlikti patikrinimus pagal kiekvieną Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų punktą.		Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus įsakymu patvirtintos Žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo, administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo taisyklės, kurios reglamentuoja žemės naudojimo valstybinės kontrolės patikrinimų organizavimo ir vykdymo, žemės naudojimo patikrinimo aktų, administracinių teisės pažeidimų protokolų surašymą ir administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo, nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose surašymą Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos tvarką. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus įsakymu patvirtintas Žemės naudojimo valstybinės kontrolės procedūros aprašas.	2015-12-31  2015-12-31
Atstovai ryšiams, atsakingi už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais:				
Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Rizikų valdymo ir veiklos kokybės užtikrinimo skyriaus vedėjas Marius Buja, tel. (8 5) 200 0295, el. p. Marius.Buja@nzt.lt				