



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

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

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

Nuostatai – Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai¹.

Nuostatų punktas – Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų² 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 sąlygos³.

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 plotai⁴.

Riboženklis – žemės sklypo ribas vietovėje žymintis ženklas, atitinkantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliotos institucijos nustatytą standartą ir teisiškai saugomas įstatymų nustatyta tvarka⁵.

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 poreikių⁶.

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 pagrindu⁷.

Žemės sklypas – teritorijos dalis, turinti nustatytas ribas, kadastro duomenis ir įregistruota Nekilnojamojo turto registre⁸.

Žemės sklypo naudojimo būdas – teritorijų planavimo dokumentuose, ar žemės valdos projektuose nurodyta veikla, kuri teisės aktų nustatyta tvarka leidžiama pagrindinės žemės naudojimo paskirties žemėje⁹.

Žemės sklypo riba – riba tarp žemės sklypų, paženklinama riboženkliais vietovėje arba sutapdinta su nuolatiniais kraštovaizdžio elementais ir grafiškai pažymėta žemės sklypo plane¹⁰.

¹ 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).

² Ten pat.

³ 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 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.

⁵ 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.

⁶ Ten pat, 2 str. 4 d.

⁷ Ten pat, 2 str. 11 d.

⁸ Ten pat, 2 str. 14 d.

⁹ Ten pat, 2 str. 16 d.

¹⁰ 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 saugoma¹¹. Viena iš šios apsaugos formų ir yra žemės naudojimo valstybinė kontrolė, kurios tikslas – užtikrinti žemės naudojimą reglamentuojančių teisės aktų vykdymą¹². Valstybės politiką žemės naudojimo valstybinės kontrolės srityje formuoja Žemės ūkio ministerija, o šią kontrolę organizuoja ir vykdo Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos¹³.

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 naudojame ir kai kuriuos vėlesnio laikotarpio duomenis.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame išvadas ir rekomendacijas.

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

¹² 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.

¹³ 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 išimtinę 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“.