



**LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ**

**VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA**

**ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖ KONTROLĖ**

2005 m. gruodžio mėn. 15 d. Nr. 2030-34-125

Vilnius

**ĮŽANGA**

Žemės naudojimo valstybinė kontrolė, kurios tikslas užtikrinti žemės naudojimą reglamentuojančių Lietuvos Respublikos teisės aktų vykdymą, yra svarbus valstybinio žemės fondo administravimo elementas, kurį organizuoja ir vykdo Vyriausybės patikėtinis apskrities teritorijoje – apskrities viršininkas. Nuolatinis visuomenės ir masinių informacijos priemonių dėmesys problemoms, kylančioms administruojant žemės fondą, Valstybės kontrolę paskatino domėtis žemės naudojimo valstybinės kontrolės įgyvendinimu.

Visuomenėje ir žiniasklaidoje plačiai diskutuojama teritorinio planavimo, žemės naudojimo pagal tikslinę žemės naudojimo paskirtį (būdą ir pobūdį), savavališkų žemės užėmimų bei kitais, glaudžiai su žemės naudojimu susijusiais, klausimais, vertintiniais įgyvendinant žemės naudojimo valstybinės kontrolės funkciją. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės auditas atliktas, siekiant identifikuoti problemas, kylančias šio proceso organizavime ir darančias įtaką efektyviam jo vykdymui, pateikti konstruktyvius pasiūlymus dėl galimo šios sistemos tobulinimo.

Auditas atliktas Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos, vykdamas Valstybės kontrolės 2005-10-24 pavedimą Nr. 2030-34. Valstybinio audito ataskaitoje pateikti audito, atlikto Alytaus apskrities viršininko administracijoje, vykdamas Valstybės kontrolės 2005-06-25 pavedimą Nr. 2030-28, duomenys ir apibendrinta apklausos, teiraujantis apskričių viršininkų, įgaliotų organizuoti ir vykdyti žemės naudojimo valstybinę kontrolę apskričių teritorijose, nuomonės dėl problemų, kylančių kontrolės organizavimo ir vykdymo procesuose, informacija.

## AUDITO SUBJEKTO VEIKLOS APLINKA

Audituojamas subjektas – Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos (kodas – 8870492). Buveinės adresas – Gedimino pr. 19, Vilnius.

Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos (toliau – Nacionalinė žemės tarnyba) yra Lietuvos Respublikos valstybės institucija, įgyvendinanti valstybės politiką žemės tvarkymo, administravimo ir žemės reformos, nekilnojamojo turto kadastro, apskaitos, geodezijos, kartografijos ir georeferencinių duomenų bazių kūrimo srityse, nustatanti valstybinio geodezinio pagrindo, krašto kartografavimo ir georeferencinių duomenų bazių strategiją. Nacionalinės žemės tarnybos steigėja yra Lietuvos Respublikos Vyriausybė, steigėjo funkcijas vykdo Žemės ūkio ministerija. Nacionalinė žemės tarnyba, vykdydama jai pavestus uždavinius, metodiškai vadovauja, koordinuoja, organizuoja, kontroliuoja, kaupia duomenis ir medžiagą, įgyvendina valstybės žemės tvarkymo ir administravimo politiką.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-10-20 nutarimu Nr. 1303 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimo Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“ Nacionalinė žemės tarnyba įgaliota koordinuoti žemės naudojimo valstybinę kontrolę. Pagal Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2001-06-14 įsakymu Nr. 194 (Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2003-05-05 įsakymo Nr. 3D-187 redakcija) patvirtintus institucijos nuostatus, Nacionalinė žemės tarnyba metodiškai vadovauja žemės naudojimo valstybinei kontrolei.

Nacionalinei žemės tarnybai vadovauja ir už jai pavestų uždavinių įgyvendinimą atsako generalinis direktorius, skiriamas ir atleidžiamas iš pareigų žemės ūkio ministro Lietuvos Respublikos teisės aktų nustatyta tvarka. Nacionalinė žemės tarnyba turi savo administraciją, sudarytą iš struktūrinių padalinių (departamentų ir skyrių), suformuotą atsižvelgiant į įsakymų ir kitų teisės aktų jai pavestos srities valdymo funkcijas.

Žemės naudojimo valstybinės kontrolės koordinavimo ir metodinio vadovavimo funkcijas Nacionalinėje žemės tarnyboje įgyvendina Žemės tvarkymo departamento Žemės reformos kontrolės skyrius.

Audituojamuoju laikotarpiu Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos generalinio direktoriaus pareigas ėjo K. Maksvytis.

## AUDITO PROCESAS

Audito objektas – žemės naudojimo valstybinė kontrolė.

Audito tikslas – žemės naudojimo valstybinės kontrolės vertinimas. Auditas pradėtas 2005 m. spalio 24 d., baigtas 2005 m. gruodžio 15 d. Auditą atliko vyresn. valstybinė auditorė K. Skrodenytė, valstybinė auditorė I. Tarakavičiūtė. Audituojamas laikotarpis – 2004 metai, 2005 metų I pusmetis.

Duomenys audito metu buvo renkami:

- nagrinėjant su žemės naudojimo valstybine kontrole susijusius teisės aktus;
- analizuojant Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos veiklos ataskaitas;
- susipažįstant su Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos sukaupta informacija dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo apskrityse;
- analizuojant ir vertinant informaciją, surinktą pokalbių su Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos darbuotojais metu;
- pateikiant klausimynus Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos darbuotojams;
- vykdant Lietuvos aukštesniųjų administracinių vienetų (apskričių) viršininkų apklausą ir apibendrinant duomenis dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės įgyvendinimo proceso;
- atliekant valstybinį auditą Alytaus apskrities viršininko ir Alytaus miesto savivaldybės administracijose.

Audito vertinimo kriterijais laikomi reikalavimai, išdėstyti šių teisės aktų normose:

- Lietuvos Respublikos žemės įstatymas (1994 m. balandžio 26 d. Nr. I-446);
- Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas (1995 m. gruodžio 12 d. Nr. I-1120);
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-10-20 nutarimas Nr. 1303 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimo Nr. 1244 „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“;
- kiti teisės aktai.

Audito įrodymai buvo renkami taikant skaičiavimo, tikrinimo (dokumentinio), apklausos, analitinės ir kitas tyrimų procedūras.

Auditai atlikti vadovaujantis nuostata, kad audituojamas ir kiti subjektai pateikė išsamią ir objektyvią informaciją, o gautų dokumentų kopijos atitinka jų originalus.

## AUDITO DARBO REZULTATAI

### 1. ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖS KONTROLĖS ĮGYVENDINIMAS

Lietuvos Respublikos žemės įstatymo (1994-04-26 Nr. I-446), galiojusio iki 2004-02-21, nuostatos numatė, kad žemės naudojimo valstybinę kontrolę organizuoja Žemės ūkio ministerija arba Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliota institucija žemės fondui valdyti. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimu Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ patvirtinti Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai (toliau – Nuostatai) reglamentavo, kad kontrolę organizuoja Žemės ūkio ministerijos įgalioti žemės naudojimo valstybinės kontrolės vyriausieji ir vyresnieji inspektoriai, vykdo – apskričių valdytojų įgalioti apskričių žemės naudojimo valstybinės kontrolės vyresnieji inspektoriai, inspektoriai ir Aplinkos apsaugos ministerijos sistemos pareigūnai.

Pakeitus Žemės įstatymą (2004-01-27 įstatymo Nr. IX-1963 redakcija) buvo pakeisti žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo principai. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo funkcija perduota apskričių viršininkams, o ją koordinuoti pavesta Vyriausybės įgaliotai institucijai. Vadovaujantis nauja Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų redakcija, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-10-20 nutarimu Nr. 1303 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimo Nr. 1244 „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“, žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimas ir vykdymas pavestas apskričių viršininkams, o Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos įgaliota ją koordinuoti. Nacionalinės žemės tarnybos nuostatuose<sup>1</sup> įtvirtinta, kad ši institucija metodiškai vadovauja žemės naudojimo valstybinei kontrolei.

*Vertinimas: Teisinės bazės, reglamentuojančios žemės naudojimo valstybinę kontrolę, pakeitimas reformavo iki tol galiojusią kontrolės įgyvendinimo sistemą, jos organizavimą ir vykdymą koncentruojant teritorinio valdymo lygmenyje, o Vyriausybės įgaliotai institucijai – Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos, priskiriamos kontrolės koordinavimo ir metodinio vadovavimo funkcijos.*

Nauja Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų redakcija, reformavusi žemės naudojimo valstybinės kontrolės subjektus, pakeitė ir kontrolę vykdančių asmenų atskaitomybę. Patvirtinus naujus Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatus, panaikinta iki tol galiojusi

---

<sup>1</sup>Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos nuostatai patvirtinti Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2001-06-14 įsakymu Nr. 194 (2003-05-05 įsakymo Nr. 3D-187 redakcija).

teisinė norma, kuria vadovaujantis žemės naudojimo valstybinės kontrolės vyriausiasis inspektorius (planavęs ir organizavęs vyresniųjų inspektorių darbą) Lietuvos Respublikos Vyriausybei teikė informaciją dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės Lietuvos Respublikos teritorijoje įgyvendinimo rezultatų. Šiuo metu galiojančiuose Nuostatuose kontrolę įgyvendinantiems subjektams nenumatyta pareiga vykdomosios valdžios institucijoms teikti informaciją apie žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo įgyvendinimą. Nuostatų skirsnyje „Atskaitomybė“ numatyta, kad asmenys, vykdančys žemės naudojimo valstybinę kontrolę, kas pusmetį teikia apskričių viršininkams žemės naudojimo valstybinės kontrolės ataskaitas, kurių pagrindu apskričių viršininkai kasmet, iki sausio 30 d., teikia Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos apskričių teritorijoje vykdomos žemės naudojimo valstybinės kontrolės metines ataskaitas. Nacionalinė žemės tarnyba, kaip institucija koordinuojanti ir metodiškai vadovaujanti šiam procesui, analizuoja apskričių viršininkų pateiktas ataskaitas ir kontrolės patikrinimų rezultatus ir apibendrintus rezultatus ir pasiūlymus kasmet iki kovo 1 d. pateikia apskričių viršininkams.

Auditorių nuomone, informacijos dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės įgyvendinimo Lietuvos Respublikos teritorijoje teikimas institucijoms, įgyvendinančioms vykdomąją valdžią Lietuvoje, užtikrintų efektyvesnę valstybinės funkcijos įgyvendinimo bei veiklos, tiesiogiai susijusios su žemės fondo administravimu, priežiūrą bei paskatintų kontrolės rezultatus.

*Vertinimas: Teisės aktų, reglamentuojančių žemės naudojimo valstybinę kontrolę, redakcija pakeitė atskaitomybės už kontrolės vykdymą santykius, nenumatant pareigos vykdomosios valdžios institucijoms teikti informaciją apie valstybinės funkcijos įgyvendinimo Lietuvos Respublikos teritorijoje rezultatus.*

Žemės naudojimo valstybinę kontrolę vertinama audito metu galiojančiais ir kontrolės įgyvendinimą reglamentuojančiais teisės aktų reikalavimais. Anksčiau galiojusiomis teisės aktų nuostatomis vadovaujamasi tiek, kiek tai susiję su 2004 metais atliktais kontrolės darbais.

### **1.1. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymas**

Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos 2005-04-19 pažymoje „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo apskrityse 2004 metais“ nurodė, kad „2004 metais apskričių Žemės tvarkymo departamentai ir jų teritoriniai žemėtvarkos skyriai žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdė neplaningai, dažniausiai tik pagal iš piliečių gautus skundus ir prašymus. Daugeliu atvejų tikrinta ir nustatyti pažeidimai dėl gretimų žemės sklypų savininkų ar naudotojų ir gyventojų teisių, įstatymais saugomų jų interesų pažeidimo, pastovių

riboženklių neišsaugojimo, savavališko žemės užėmimo ir vengimo ją gražinti.“ Žemės naudojimo valstybinės kontrolės 2004 metų rezultatai pažymoje pateikiami apibendrinus apskričių viršininkų administracijose nustatytų pažeidimų, surašytų kontrolės aktų ir administracinių teisės pažeidimų protokolų skaičių, įvardijant teritorinius žemėtvarkos skyrius, faktiškai nevykdžiusius arba vykdžiusius nepakankamą žemės naudojimo valstybinę kontrolę.

Žemės naudojimo valstybinės kontrolės įgyvendinimas apskričių teritorijose vertintas viename iš pažymoje nurodytų nevykdžiusių arba vykdžiusių nepakankamą žemės naudojimo valstybinę kontrolę subjektų – Alytaus apskrities viršininko administracijoje. Audito metu nustatyti faktai ir suformuluotos išvados dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės Alytaus apskrityje leidžia daryti prielaidą, kad neefektyviam kontrolės įgyvendinimui tiesioginę įtaką turi netinkamas kontrolės proceso organizavimas, žmogiškųjų ir materialųjų išteklių paskirstymas ir kontrolės darbų planavimas.

*Vertinimas: Kaip patvirtino audito Alytaus apskrities viršininko administracijoje metu surinkti duomenys, žemės naudojimo valstybinė kontrolė apskrityse vykdoma siauru žemės naudojimo tikrinimo aspektu, daugiausiai pagal gautą informaciją, t.y. pagal piliečių skundus, tikrinant, ar nepažeistos nustatyta tvarka pažymėtos žemėnaudos ribos ir ar išsaugoti pastatyti riboženkliai.*

***Išsamesnė informacija dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo Alytaus apskrityje pateikta valstybinio audito ataskaitos antroje dalyje „Žemės naudojimo valstybinės kontrolės įgyvendinimas Alytaus apskrityje“.***

### ***1.2. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo planavimas***

Nagrinėjant audituojamuoju laikotarpiu vykdytą žemės naudojimo valstybinę kontrolę, atkreiptas dėmesys į tai, kad 2005 metais žemės naudojimo valstybinės kontrolės darbai apskrityse, Nacionalinei žemės tarnybai rekomendavus, buvo pirmą kartą planuojami. Nacionalinė žemės tarnyba, atlikusi parengtų 2005 metų žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo planų įvertinimą, konstatavo, kad žemės naudojimo valstybinės kontrolės „Kauno, Tauragės ir Alytaus apskričių žemės tvarkymo departamentų ir jų teritorinių žemėtvarkos skyrių žemės naudojimo valstybinės kontrolės planai parengti paviršutiniškai, t.y. nenurodyta, kas konkrečiai numatoma tikrinti vykdant žemės naudojimo valstybinę kontrolę, nenurodyti numatomi tikrinti objektai, už konkrečius tikrinimus atsakingi asmenys.“ Pažymėtina, kad Nacionalinės žemės tarnybos, institucijos metodiškai vadovaujančios žemės naudojimo valstybinei kontrolei, rekomendacijose rengti kontrolės darbų planus nekonkretizuotas nei kontrolės planų turinys, nei jų forma, t.y. kaip turėtų būti planuojama, kas turi būti nurodoma planuose: ar numatomi tikrinti objektai, ar už konkrečius tikrinimus atsakingi asmenys ir kt.

Apskričių viršininkų nuomone, vienas iš sistemingai vykdomos žemės naudojimo valstybinės kontrolės bruožų yra jos planuotas įgyvendinimas, tačiau šiuo metu egzistuojantis metodinių nurodymų trūkumas tiesiogiai daro įtaką rengiamų kontrolės planų kokybei, o vėliau tikrinimo darbų sistemiškumui ir efektyvumui. Apklausoje metu apskričių viršininkų išsakyta nuomonė pasitvirtino atlikus Alytaus apskrities žemės naudojimo valstybinės kontrolės plano vertinimą.

Alytaus apskrities viršininko administracijos Žemės tvarkymo departamento priemonių planas (toliau – Planas), reikalingas žemės naudojimo valstybinei kontrolei vykdyti, parengtas apibendrinus teritorinių Žemės tvarkymo departamento žemėtvarkos skyrių planus. Audito metu pastebėta, kad kontrolės planavimas apskrities teritoriniuose žemėtvarkos skyriuose suprantamas ir vykdomas skirtingai. Vieni žemės naudojimo valstybinės kontrolės planai parengti darbus planuojant tikrintinų objektų kadastrinių vietovių tikslumu ar žemės sklypų skaičiumi, tikrintiniais aspektais bei laikotarpiais, kiti – nurodant tik kontrolės aspektą, tikrintiną laikotarpį ir atsakingą darbuotoją, konkretų tikrintinų objektų sąrašą ir tikrinamo žemės sklypo naudojimo formą.

Skirtingos informacijos žemės naudojimo valstybinės kontrolės planuose pateikimas, auditorių nuomone, rodo, kad kontrolės procesas apskrityje suprantamas ir vykdomas skirtingai, o tai apsunkina kontrolės vertinimo aspektų, kriterijų parinkimą, žmogiškųjų ir materialiuoju išteklių poreikio nustatymą, o vėliau ir kontrolės vykdymą. Tinkamas kontrolės organizavimo procesas leistų tiksliau ir aiškiau apibrėžti darbų organizavimo kriterijus, numatyti efektyvios kontrolės vykdymo galimybes, t.y. pasiekti norimus kontrolės rezultatus, naudojant turimus žmogiškuosius ir materialiuosius išteklius.

*Vertinimas: Žemės naudojimo valstybinės kontrolės planavimas, nenustačius bendros metodikos, lėmė nepakankamai išsamų ir kokybišką kontrolės proceso planavimą, tikrinimų organizavimo ir vykdymo sistemiškumą ir efektyvumą, žmogiškųjų ir materialiuoju išteklių numatymą.*

### **1.3. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės turinys**

Teisės aktų, reglamentuojančių žemės naudojimo valstybinę kontrolę, redakcijų pagrindu pakeitus žemės naudojimo valstybinę kontrolę organizuojančius ir vykdančius subjektus, kontrolės turinys iš esmės liko nepakitęs. Žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančias asmenys tikrina, ar žemės savininkai ir kiti žemės naudotojai:

- naudoja žemę pagal pagrindinę tikslinę naudojimo paskirtį, naudojimo būdą ir pobūdį;

- laikosi žemės sklypui nustatytų specialiųjų žemės naudojimo sąlygų, teritorijų planavimo dokumentuose nustatytų reikalavimų;
- vykdydami statybas ir eksploatuodami naudingąsias iškasenas, laikosi teisės aktų nustatytų reikalavimų, kad būtų išsaugotas derlingasis dirvožemio sluoksnis ir rekultivuota pažeista žemė;
- 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;
- laikosi teisės aktų nustatytų melioracijos statinių ir kelių priežiūros bei eksploatavimo reikalavimų;
- 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;
- savo naudojamuose žemės sklypuose vykdydami ūkinę ir kitą veiklą, nepažeidžia gretimų žemės sklypų savininkų ar naudotojų ir gyventojų teisių ir įstatymų saugomų interesų;
- saugo nuolatinius riboženklis;
- 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 grėžinių ir mokslo tikslams naudojamų įrenginių;
- leidžia statyti geodezinius, geofizinius ženklus statiniuose ir žemėje ar juos saugo;
- netrukdo kitiems asmenims prieiti prie paviršinio vandens telkinių nustatytais pakrantės apsaugos juostomis, lankyti gamtos ir kultūros paveldo teritorinius kompleksus bei objektus ir bendro naudojimo rekreacinius objektus (teritorijas);
- laikosi kitų įstatymų nustatytų reikalavimų.

Audito metu pastebėta, kad žemės naudojimo valstybinės kontrolės turinys apibrėžtas tiesiogiai į Nuostatus perkėlus Žemės įstatymo (2004-07-08 įstatymo Nr. IX-2325 redakcija) 21 straipsnio normą, apibrėžiančią žemės savininkų ir kitų naudotojų pareigas. Tiesioginis šios įstatymo nuostatos perkėlimas sudarė prielaidas apibrėžti plotų, su ne vienos valstybinės institucijos veiklos sfera susijusių žemės naudojimo valstybinės kontrolės turinį. Auditorių nuomone, išsamiai ir rezultatyviai įvertinti žemės naudojimą pagal visus Nuostatuose reglamentuotus žemės naudojimo vertinimo aspektus, reikalingos plačios teisinės, specifinės teorinės ir praktinės žinios.

*Vertinimas: Platus žemės naudojimo valstybinės kontrolės turinys įpareigoja žemės naudojimą vertinti aspektais, patenkančiais ne į vienos žemės administravimo procese dalyvaujančios valstybinės institucijos veiklos sritį, kompetentingai nustatyti netinkamus žemės naudojimo atvejus ir pagal poreikį taikyti administracines nuobaudas.*

Audito metu nustatyta, kad apskričių viršininkų administracijose žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdyti ir žemės naudojimą vertinti pagal visus Nuostatuose reglamentuotus tikrinimo aspektus dažniausiai įgaliojami žemės tvarkymo departamentų žemėtvarkos specialistai, įgyvendinantys apskričių viršininkų įgaliojimus žemėtvarkos ir geodezijos srityse. Apklaustų specialistų nuomone, šiuo metu neįmanoma sistemingai atlikti žemės naudojimo valstybinės kontrolės dėl keleto priežasčių: žmoniškųjų ir materialųjų išteklių trūkumo ir kompetencijos, įgyvendinant vienas ar kitas kontrolės funkcijas, stokos.

Pavyzdžiui, pagal Nuostatų 4.2. punktą „*kaip žemės savininkai ar kiti naudotojai laikosi žemės sklypui nustatytų specialiųjų žemės naudojimo sąlygų, teritorijų planavimo dokumentuose nustatytų reikalavimų*“, kontrolę vykdančias asmenys žemės naudojimą turi įvertinti remdamiesi teisės aktuose reglamentuotomis specialiosiomis žemės naudojimo sąlygomis ir žemės sklypui nustatytais ūkinės ir (ar) kitokios veiklos apribojimais, priklausančiais nuo sklypo geografinės padėties, gretimybių, pagrindinės tikslinės žemės naudojimo paskirties, naudojimo būdo ir pobūdžio, sklype esančių statinių ir aplinkos apsaugos poreikių, kompetentingai nustatyti galimus netinkamos žemės naudojimo atvejus.

Žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančių asmenų nuomone, tam tikrus tikrinimus galėtų ir turėtų vykdyti kitos, kompetentingos institucijos, pavyzdžiui, aplinkos apsaugos institucijos, tikrinant:

- ar įgyvendinant teisės aktų nustatytas žemės, miško ir vandenių apsaugos nuo užteršimo, dirvožemio apsaugos nuo erozijos ir nualinimo, aplinkos apsaugos priemones, neblogėtų aplinkos ekologinė būklė;
- ar laikomasi teisės aktų nustatytų kelių priežiūros ir eksploatavimo reikalavimų;
- ar racionaliai naudojama ir tausojama žemė (nemažinami žemės ūkio naudmenų, kurių dirvožemio našumas didesnis už nustatytą vidutinį, plotai), miškai, vandenys, įstatymų nustatyta tvarka leista eksploatuoti naudingąsias iškasenas, kitus gamtos ir rekreacinius išteklius.

Valstybinės aplinkos apsaugos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos, vykdančios aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės priežiūrą, nuomone, pirmiau įvardytos žemės naudojimo valstybinės kontrolės funkcijos iš dalies sutampa su aplinkos apsaugos institucijų pagal savo kompetenciją vykdančių žemės, kaip gamtos elemento, aplinkosauginę kontrolę.

*Vertinimas: Žemės naudojimo valstybinės kontrolės funkcija, priskirta įgyvendinti išskirtinai tik apskričių viršininkų administracijų žemės tvarkymo departamentų specialistams, negali būti įgyvendinama tinkamai, kompetentingai ir išsamiai dėl ribotos kompetencijos su jų veikimo sfera nesusijusiose srityse.*

Audito metu atkreiptas dėmesys į tai, kad apskričių viršininkams priskirtų funkcijų įgyvendinimui, apskričių viršininkų administracijose steigiami struktūriniai padaliniai, kurių specialistai, vykdydami tiesiogiai jiems priskirtas funkcijas, žemės naudojimą galėtų vertinti aspektais, pagal tiesioginio darbo specifiką nepriskirtais žemėtvarkos specialistams vykdyti.

Pavyzdžiui:

- pagal Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymą (1994-12-15, Nr. I-707), apskrities viršininko įgaliojimams teritorijų planavimo, statybos, statinių naudojimo priežiūros ir paminklotvarkos klausimais įgyvendinti, apskričių administracijose įsteigti teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamentai, kurių vienas iš uždavinių yra atlikti statinių statybos ir griovimo valstybinę priežiūrą. Auditorių nuomone, departamentų specialistai, vykdydami jiems priskirtas funkcijas ir įgalioti vykdyti žemės naudojimo valstybinę kontrolę apskrities teritorijoje, yra kompetentingi įvertinti, kaip žemės savininkai ar kiti naudotojai naudoja žemę pagal pagrindinę tikslinę naudojimo paskirtį, naudojimo būdą ir pobūdį, ar vykdant statybas laikomasi teisės aktų nustatytų reikalavimų, kad būtų išsaugotas derlingasis dirvožemio sluoksnis ir rekultivuota pažeista žemė;
- struktūriniai apskričių viršininkų administracijų padaliniai<sup>2</sup>, įsteigti apskrities viršininko įgaliojimams žemėtvarkos ir žemės ūkio klausimais, tiesiogiai vykdydami melioracijos darbų ir melioracijos statinių naudojimo valstybinę priežiūrą, auditorių nuomone, pagal kompetenciją turėtų vykdyti ir žemės naudojimo valstybinę kontrolę, tikrinant, ar laikomasi teisės aktų nustatytų melioracijos statinių ir kelių priežiūros bei eksploatavimo reikalavimų.

Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos nuomone, žemės naudojimo valstybinę kontrolę pagal kompetenciją gali vykdyti ir apskričių administracijose įsteigtų teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros struktūrinių padalinių darbuotojai ir specialistai, apskrityse įgalioti vykdyti melioracijos statinių priežiūros ir eksploatavimų vykdymo kontrolę.

Auditorių nuomone, žemės naudojimo valstybinės kontrolės funkcijų įgyvendinimą pagal kompetenciją paskirsčius atitinkamoms institucijoms bei apskričių viršininkų administracijų

<sup>2</sup> Apskričių viršininkų administracijose dažniausia steigiami kaip Kaimo reikalų tarnybos.

struktūriniais padaliniais ir numačius už šių padalinių specialistų darbų planavimą, organizavimą ir priežiūrą apskrityje asmeniškai atsakingą valstybės tarnautoją, be papildomų žmogiškųjų išteklių būtų sudarytos sąlygos rezultatyvesniam ir kompetentesniam žemės naudojimo valstybinės kontrolės proceso organizavimui ir vykdymui apskričių teritorijose.

#### ***1.4. Poveikio priemonių, nustačius netinkamus žemės naudojimo atvejus, taikymas***

Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatuose, reglamentuojančiuose kontrolę vykdančių asmenų teises, numatyta, kad asmenys:

- pagal kompetenciją nustatę žemės naudojimo reikalavimų, išdėstytų konkrečiai nurodytuose (4.1.–4.7) Nuostatų punktuose, pažeidimus, surašo administracinių teisės pažeidimų protokolus. Audito metu nustatyta, kad asmenys, įgalioti vykdyti žemės naudojimo valstybinę kontrolę ir nustatę žemės naudojimo pažeidimus ne visais Nuostatuose (4.1.–4.7 punktuose) reglamentuotais atvejais, turi teisę taikyti administracinės teisės poveikio priemones. Pavyzdžiui, Administracinių teisės pažeidimų kodekse apskričių viršininkų administracijų darbuotojams nėra numatyta galimybė taikyti administracines nuobaudas pagal visus Nuostatų 4.4.<sup>3</sup> ir 4.6.<sup>4</sup> punktuose įvardytus žemės naudojimo reikalavimų pažeidimų atvejus;
- informuoja apie pastebėtus galimus pažeidimus kitas institucijas. Specialistų, vykdančių žemės naudojimo valstybinę kontrolę teigimu, Nuostatų 6.2. punkte numatyta galimybė informuoti apie pastebėtus galimus žemės naudojimo pažeidimus kitas institucijas yra pasinaudojama labai retai arba visai nepasinaudojama, nes nėra reglamentuotos tvarkos ir formos, kaip tai turėtų būti atliekama.

Išanalizavus apklausos duomenis pastebėta, kad žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančias asmenys, nustatę netinkamus žemės naudojimo atvejus ir turintys galimybę taikyti poveikio priemones, susiduria su problemomis, tokiomis kaip:

- informacijos apie pažeidimus įvykdžiusius asmenis (tapatybės nustatymo) ir ribotos galimybės naudotis tokia informacija trūkumas;
- materialijų išteklių trūkumas (nėra specialistų ir prietaisų žemės sklypų kadastriniams matavimams vykdyti, siekiant tiksliai išmatuoti ginčijamą žemės sklypo ribą ar po įspėjimo raštu gražintą užimtą žemę);

<sup>3</sup>Ar žemės savininkai ir naudotojai įgyvendina teisės aktų nustatytas žemės, miško ir vandenų apsaugos nuo užteršimo, dirvožemio apsaugos nuo erozijos.

<sup>4</sup>Ar žemės savininkai ir kiti naudotojai 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 ir nualinimo, aplinkos apsaugos priemones, kad neblogėtų aplinkos ekologinė būklė.

- žinių ir metodinio vadovavimo poveikio priemonių taikymo ir administracinių teisės pažeidimų protokolų surašymo klausimais trūkumas;
- apibendrinimų ir visuotinai taikytinų išaiškinimų dėl tinkamo pažeidimų kvalifikavimo trūkumas.

Audito metu kaip teigiamos praktikos pavyzdys pastebėta Kauno apskrityje naudojama Žemės naudojimo patikrinimo akto forma, leidžianti išsamiai pateikti žemės naudojimo tikrinimų faktus ir suvienodinti tikrinimų įforminimo apskrityje tvarką, tikėtinai palengvinsiančią žemės naudojimo pažeidimų fiksavimą bei poveikio priemonių taikymą apskrityse.

*Vertinimas: Apskričių viršininkų administracijose stingant metodinės ir teisinės informacijos, neužtikrinamas tinkamas poveikio priemonių, žemės naudojimo valstybinės kontrolės metu nustatytiems netinkamiems žemės naudojimo atvejams realizuoti, vykdymas.*

### **1.5. Koordinavimas ir metodinis vadovavimas žemės naudojimo valstybinei kontrolei**

Apskričių viršininkų, organizuojančių ir vykdančių žemės naudojimo valstybinę kontrolę, teigimu, pirmus metus vykdant kontrolės organizavimą ir planavimą, iškyla nemažai problemų, susijusių su kontrolės planų rengimu, jų turinio ir formos, tikrintinų objektų atrankos kriterijų nustatymu, poveikio priemonių taikymu, žmogiškųjų ir materialiujų išteklių tinkamu planavimu. Jų teigimu, bendro metodinio vadovavimo, siekiant tobulinti kontrolės organizavimo ir vykdymo procesus apskričių teritorijose, iš esmės trūksta visose žemės naudojimo valstybinės kontrolės įgyvendinimo srityse.

Koordinavimo žemės naudojimo valstybinei kontrolei funkcija, kaip minėta anksčiau, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-10-20 nutarimu Nr. 1303 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimo Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“ paskirta Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos vykdyti. Nacionalinė žemės tarnyba, pagal Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2001-06-14 įsakymu Nr. 194 (Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2003-05-05 įsakymo Nr. 3D-187 redakcija) patvirtintus nuostatus, metodiškai vadovauja žemės naudojimo valstybinei kontrolei. Audito metu analizuojant problemas, kylančias žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo procese, nagrinėtas koordinuojančios ir metodiškai vadovujančios institucijos vaidmuo kontrolės įgyvendinimo sistemoje.

Nacionalinė žemės tarnyba, įgyvendindama žemės naudojimo valstybinės kontrolės koordinavimo funkciją, 2005 metais išanalizavo apskričių viršininkų pateiktas metines ataskaitas už 2004 metus, teikė išaiškinimus bei konsultacijas konkrečiais žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo atvejais, apskritims nukreipė iš piliečių gautus skundus ar prašymus dėl

žemės naudojimo valstybinės kontrolės atlikimo vietoje, raštu apskričių viršininkams pateikė išvadas dėl kontrolės rezultatų bei pasiūlymus, kuriuose nurodė, kad:

- rengiant ir vykdam planus turi būti laikomasi Administracinių teisės pažeidimų kodekso ir Nuostatų normų;
- kiekvienu tikrinimo atveju turėtų būti surašomi patikrinimo aktai ir pateikiami Nacionalinei žemės tarnybai kartu su metinėmis kontrolės ataskaitomis;
- kontrolės darbų ataskaitos turi būti teikiamos pagal pridėtą pavyzdinę kontrolės vykdymo ataskaitų formą;
- derėtų sustiprinti valstybinės žemės nuomos ir valstybinės žemės pirkimo pardavimo sutartyse numatytą sutartinių įsipareigojimų vykdymo kontrolę.

Audito metu nustatytais faktais ir vykdytos apskričių viršininkų apklausos apibendrintais duomenimis, įsitikinus, kad nėra parengtų ir kontrolės vykdytojams pateiktų žemės naudojimo valstybinės kontrolės metodinių nurodymų, auditorių nuomone, metodinio vadovavimo žemės naudojimo valstybinei kontrolei funkcija Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos įgyvendinama nerezultatyviai.

*Vertinimas: Žemės naudojimo valstybinės kontrolės metodinių nurodymų nebuvimas lemia skirtingą kontrolės proceso apskričių teritorijose suvokimą ir taikymą, nesudaro pakankamų prielaidų efektyviam ir rezultatyviam žemės naudojimo valstybinės kontrolės įgyvendinimui.*

## **2. ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖS KONTROLĖS ĮGYVENDINIMAS ALYTAUS APSKRITYJE**

Audito metu žemės naudojimo valstybinės kontrolės įgyvendinimo apskričių teritorijose vertinimas atliktas analizuojant Alytaus apskrities viršininko administracijos darbų rezultatus.

### **2.1. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės 2004 metais įgyvendinimas**

Audito Alytaus apskrities viršininko administracijoje metu nustatyta, kad 2004 metais tikrinimai apskrityje buvo atliekami tik pagal piliečių skundus, žemės naudojimą vertinant vienu Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų 4.2.2. punkte reglamentuotu žemės naudojimo tikrinimo aspektu – *ar žemės naudotojai nepažeidžia nustatytą tvarką pažymėtų (parodytu) žemėnaudos ribų, išsaugo pastatytus riboženklis*. Kitais, auditorių nuomone, nemažiau reikšmingais Nuostatuose reglamentuotais žemės naudojimo tikrinimo aspektais kontrolė Alytaus apskrityje 2004 metais atliekama nebuvo. Valstybei nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų naudojimo Alytaus apskrityje vertinimas 2004 metais nebuvo atliekamas.

*Vertinimas: Žemės naudojimo valstybinė kontrolė Alytaus apskrityje 2004 metais organizuota ir vykdyta nevisapusiškai – tik pagal piliečių skundus, žemės naudojimą tikrinant ir vertinant tik vienu iš žemės naudojimo aspektų.*

Vertinant žemės naudojimo valstybinės kontrolės Alytaus apskrities viršininko administracijoje organizavimą ir vykdymą 2005 metų I pusmetį, analizuoti Alytaus apskrities viršininko administracijoje per pirmąjį pusmetį atlikti kontrolės darbai.

## **2.2. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės planavimas ir įgyvendinimas 2005 metais**

Audito metu, vertinant žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymą 2005 metais, pastebėta, kad šis procesas apskrityje pirmą kartą buvo suplanuotas. Vykdam kontrolę numatyta apskrityje vertinti 79 žemės sklypų naudojimą tokiais aspektais:

- Ar žemės sklypas naudojamas pagal pagrindinę tikslinę naudojimo paskirtį, būdą ir pobūdį;
- Ar laikomasi specialiųjų žemės naudojimo sąlygų;
- Ar išsaugomas derlingasis dirvožemio sluoksnis vykdant žemės kasimo darbus;
- Ar nepažeidžia gretimų žemės sklypų savininkų ar naudotojų ir gyventojų teisių ir įstatymų saugomų interesų;
- Ar netrukdoma kitiems asmenims prieiti prie paviršinio vandens telkinio nustatytomis pakrantės apsaugos juostomis;
- Ar numatyta vykdyti kontrolę reaguojant į piliečių skundus.

Vykdam žemės naudojimo valstybinę kontrolę 2005 metų I pusmetį įvertintas 20 žemės sklypų naudojimas, iš jų 17 tikrinimų atlikta reaguojant į piliečių skundus ir tikrinant: ar nepažeistos nustatyta tvarka pažymėtos žemėnaudos ribos ir ar išsaugoti pastatyti riboženkliai. Trimis atvejais atlikti planiniai tikrinimai, vertinant, ar žemės sklypai Alytaus mieste naudojami pagal pagrindinę tikslinę naudojimo paskirtį, būdą ir pobūdį. Kiti 2005 metų kontrolės priemonių planuose numatyti tikrinimai Alytaus apskrities viršininko administracijoje audituojamuoju laikotarpiu nebuvo atliekami.

*Vertinimas: Žemės naudojimo valstybinė kontrolė Alytaus apskrities viršininko administracijoje audituojamu laikotarpiu vykdyta siauru žemės naudojimo tikrinimo aspektu, reaguojant į gautą informaciją, t.y. pagal piliečių skundus, tikrinant, ar nepažeistos nustatyta tvarka pažymėtos žemėnaudos ribos ir ar išsaugoti pastatyti riboženkliai. 2005 metų I pusmetį net ir planuota žemės naudojimo valstybinė kontrolė Alytaus apskrityje buvo organizuota ir vykdyta siauru žemės naudojimo vertinimo aspektu, daugiausiai reaguojant į piliečių skundus, o*

*tai rodo nepakankamus Alytaus apskrities viršininko administracijos veiksmus, vykdant suplanuotas žemės naudojimo valstybinės kontrolės priemones.*

### ***2.3. Valstybei nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų Alytaus mieste naudojimo vertinimas***

Atsižvelgus į tai, kad Alytaus apskrityje 2004 metais nebuvo atliekamas valstybei nuosavybės teise priklausančios žemės naudojimo vertinimas, nuspręsta analizuoti ir nagrinėti Alytaus apskrities viršininko administracijos veiksmus valdant, disponuojant ir naudojant valstybinę žemę Alytaus mieste. Išsamesnei analizei atrinkti nagrinėti žemės nuomos ne žemės ūkio veiklai (paskirčiai) sandoriai, vertinant nuomai suprojektuotų sklypų dydį, jame esantį nekilnojamąjį turtą, atsižvelgta į tai, kad sklypai yra komerciniu požiūriu patrauklioje Alytaus miesto centrinėje dalyje.

#### ***2.3.1. Žemės sklypo, esančio Ulonų g. 10A, Alytaus mieste***

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2001-03-26 nutarimu Nr. 325 įtraukė į privatizavimo objektų sąrašą Alytaus miesto savivaldybės tarybai nuosavybės teise priklausančią sandėlį, esantį valstybiniame žemės sklype Ulonų g. 10A, Alytaus mieste. Nekilnojamo turto kadastrė apie minėtą pastatą buvo fiksuoti šie duomenys: 1940 metų statybos, 70 proc. nusidėvėjimo, 63,44 kv. m bendro ploto.

Šiam pastatui eksploatuoti Alytaus miesto savivaldybė 2002-04-25 detaliuoju planu suformavo 2330 kv. m valstybinį žemės sklypą, nustatė komercinį žemės naudojimo būdą. Alytaus apskrities viršininko administracija 2002-12-31 išdavė pažymą. Ja apibūdino privatizuojamam objektui priskirto valstybinio žemės sklypo kadastrinius rodiklius ir nurodė, kad žemės sklypas gali būti<sup>5</sup> išnuomojamas arba parduodamas nacionaliniams arba užsienio subjektams.

Praėjus dvejiems metams po pastato įtraukimo į privatizuojamų objektų sąrašą, Alytaus miesto savivaldybės administracija 2003-02-19 detaliuoju planu<sup>6</sup> žemės sklypą padidino nuo 2330 iki 3285 kv. m ir paprašė, kad Alytaus apskrities viršininko administracija patikslintų žemės sklypo kadastrinius duomenis ir išduotų privatizuojamo objekto programai parengti reikalingą pažymą. Alytaus apskrities viršininko administracijos Alytaus miesto žemėtvarkos skyrius 2004-09-22 raštu Alytaus miesto savivaldybei nurodė, kad šis sklypas turėtų būti priskiriamas naujų sklypų kategorijai. Buvo paprašyta nutraukti žemės sklypo privatizavimo

<sup>5</sup> Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo procese numatyta, kad pirkėjui, nuosavybės teise įsigyjantiam privatizuojamą pastatą, suteikiama teisė su pastatu įsigyti ar išsinuomoti ir valstybinį žemės sklypą, priskirtą pastato eksploatavimui.

<sup>6</sup> Patvirtinta Alytaus miesto tarybos sprendimu Nr. T-200.

procesą ir pareikšti nuomonę dėl galimybės šį sklypą perduoti nuosavybėn neatlygintinai piliečiams, pageidaujantiems atkurti nuosavybės teises į žemę Alytaus mieste. Savivaldybė, nesutikdama su Apskritis motyvais dėl žemės sklypo priskyrimo naujų žemės sklypų kategorijai, nurodė priežastį (išlikusius pastato pamatus) ir pakartotinai prašė išduoti patikslintą pažymą dėl privatizuojamam objektui priskirto ne žemės ūkio paskirties žemės sklypo, esančio Ulonų g. 10A, Alytaus mieste.

Audito metu nustatėme, kad žemės sklype (Ulonų g. 10A) pastatas (sandėlis), įtrauktas į privatizuojamų objektų sąrašą, fiziškai neišlikęs (žr. 1 pav.).



*Pav. 1*

*Alytaus miesto savivaldybės privatizuojamas pastatas, esantis Ulonų g. 10A, Alytaus mieste.  
2005-09-15 dienos duomenys*

Audito metu Alytaus miesto savivaldybės administracija kreipėsi į VĮ Registrų centro Alytaus filialą ir prašė patikslinti pastato kadastrinius duomenis. Nekilnojamojo turto techninėje byloje 2005-09-09 buvo užfiksuota, kad „pastatas panaikintas“. 2005-09-19 VĮ Registrų centro duomenimis šio pastato teisinė registracija nekoreguota ir Alytaus miesto savivaldybės tarybai nuosavybės teise priklauso 1940 metų statybos, 70 proc. nusidėvėjimo pastatas – sandėlis, esantis valstybiniame žemės sklype Ulonų g. 10A, Alytaus mieste.

*Audito metu Alytaus miesto savivaldybės tarybai rekomenduota teisės aktų nustatyta tvarka nutraukti Alytaus miesto tarybai priklausančio ir fiziškai neišlikusio nekilnojamo turto – pastato (sandėlio), esančio Ulonų g. 10A, Alytaus mieste, privatizavimo procesą ir neformuoti prie jo valstybinio žemės sklypo.*

### **2.3.1. Žemės sklypo, esančio Ulonų g. 29B, Alytaus mieste**

Alytaus miesto valdyba, vadovaudamasi Alytaus miesto mero 1993-08-10 potvarkiu Nr. 390, sudarė valstybinės žemės nuomos sutartį su Alytaus valstybine gelžbetonio gamykla. Šia sutartimi 99-iems metams išnuomavo 2,5385 ha ploto naudojamą<sup>7</sup> valstybinės žemės sklypą (prie pastatų: armatūros cecho ir sargo namelio) ne aukciono tvarka, esantį Ulonų g. 29a, Alytaus mieste. Valstybinio žemės kadastro duomenų laikinajame registre nurodyta, kad sklypas suteiktas pramonės ir ūkio objektams statyti.

Audito metu nustatėme, kad Alytaus valstybinė gelžbetonio gamykla 1997 metais be suderinto projekto ir leidimo nugriovė pastatus<sup>8</sup> ir keletą metų laikinajame registre nurodytos veiklos – pramonės ir ūkio objektams statyti – nevykdė. AB „Alytaus gelžbetonio“ prašymu Alytaus apskrities viršininko administracija 2000-12-01 įsakymu Nr. 11-1595 leido iki 2092 metų 0,20 ha ploto valstybinio žemės sklypo dalį, esančią Ulonų g. 29A, Alytaus mieste, subnuomoti. Šio įsakymo pagrindu 2000-12-22 AB „Alytaus gelžbetonis“ ir individuali įmonė (toliau tekste – subnuomininkas) sudarė valstybinio žemės sklypo dalies subnuomos sutartį.

Vėliau, AB „Alytaus gelžbetoniui“ prašant, Alytaus apskrities viršininkas 2001-10-30 įsakymu Nr. 11-1808 leido iki 2092 metų subnuomoti dar vieną 0,10 ha valstybinio 2,5385 ha žemės sklypo dalį. Minėto įsakymo pagrindu 2001-11-19 AB „Alytaus gelžbetonis“ sudarė valstybinės žemės sklypo dalies subnuomos sutartį su privačiu fiziniu asmeniu.

*Vertinimas: Apskrities viršininkui leidus Alytaus valstybinio gelžbetonio gamyklai subnuomoti valstybinę žemę, tretieji asmenys įgijo teisę žemės sklype statyti pramonės ir ūkio paskirties pastatus.*

- ***Alytaus apskrities viršininko administracijos veiksmai, susiję su AB „Alytaus gelžbetonio“ subnuomotu valstybinio žemės sklypu***

Subnuomininkui prašant, Alytaus apskrities viršininko administracija 2001-04-10 išdavė jam leidimą statyti administracinį pastatą, nesant teritorijos planavimo dokumento - žemės sklypo detaliojo plano. Pagal Teritorijų planavimo įstatymo 17 str. 2 d. 1 p. nuostatas, žemės

<sup>7</sup>Pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993-07-21 nutarimo Nr. 550 Valstybinės žemės sklypų ne žemės ūkio veiklai pardavimo ir nuomos ne aukciono tvarkos taisyklių 2 punktą, naudojamais laikomi valstybinės žemės sklypai, kurie nustatyta tvarka buvo suteikti naudoti arba kuriuose yra pastatyti ir naudojami pastatai.

<sup>8</sup>Alytaus apskrities viršininko administracijos valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos 1997-09-16 administracinio teisės pažeidimo protokolas dėl AB „Alytaus gelžbetonis“ administracinio teisės pažeidimo, nustatyto Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 159 straipsnyje; Alytaus apskrities viršininko administracijos valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos 1997-10-01 nutarimas, kuriuo pagal Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 246-3 straipsnį AB „Alytaus gelžbetonis“ direktoriui buvo skirtas išpėjimas.

sklypo savininkai, valdytojai ir naudotojai, norėdami vykdyti statybų veiklą, privalo rengti detalų planą, kuriuo nustatomas teritorijos tvarkymo ir naudojimo režimas, veiklos plėtojimo reikalavimai ir apribojimai.

*Vertinimas: Alytaus apskrities viršininko administracija 2001-04-10 išdavė statybos leidimą, nesilaikydama Teritorijų planavimo įstatymo 17 str. 2 d. 1 p. nuostatų, reikalavusių teritorijų planavimo dokumento – detaliojo plano.*

Statydamas administracinį pastatą subnuomininkas parengė 0,20 ha žemės sklypo detalų planą. Juo buvo suformuotos žemės sklypo ribos statomiems pastatams, nustatytas teritorijos tvarkymo režimas ir pakeistas žemės naudojimo būdas: iš pramonės į gyvenamąją teritoriją. Valstybinę teritorijos planavimo dokumentų priežiūrą atliko Alytaus apskrities viršininko administracijos Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamentas. Departamento direktorius R. Dargis 2002-12-11 patikrinimo aktu pritarė detaliam planui, pagal kurį valstybiniame žemės sklype buvo numatyta gyvenamoji žemės naudojimo paskirtis, neatitinkanti laikinajame registre šiam sklypui numatyto veiklos pobūdžio – pramonės ir ūkio objektams statyti.

*Vertinimas: Alytaus apskrities viršininko administracijos Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamento direktorius R. Dargis netinkamai vykdė valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą, nes pritarė detaliam planui, numatančiam valstybinės žemės sklype gyvenamąją žemės naudojimo paskirtį, neatitinkančią laikinajame registre šiam sklypui numatytos veiklos pobūdžio – pramonės ir ūkio objektams statyti.*

Valstybinės žemės subnuomininkui 2003-02-20 pardavus statomą administracinį pastatą tretiesiems fiziniams asmenims, AB „Alytaus gelžbetonis“ ir subnuomininkas 2003-03-25 tarpusavio susitarimu nutraukė subnuomos sutartį. Naujieji pastato savininkai įgijo teisę pirkti arba nuomoti iš valstybės žemės sklypą, todėl AB „Alytaus gelžbetonis“ 2003-04-02 kreipėsi į Alytaus miesto žemėtvarkos skyrių ir prašė pakeisti nuomojamo 2,5385 ha žemės sklypo plotą ir ribas.

Pagal Teritorijų planavimo įstatymo 17 str. 2 d. 2 p. nuostatas žemės sklypo savininkui, valdytojui ar naudotojui keičiant žemės sklypo plotą ir ribas, yra privaloma rengti žemės sklypo detalų planą. Nesant 2,5385 ha žemės sklypo detaliojo plano, Alytaus apskrities viršininkas R. Markauskas 2003-05-06 įsakymu patikslino nekilnojamojo turto kadastro duomenis ir nustatė, kad valstybinio žemės sklypo plotas yra 2,3385 ha (naudojimo būdas – pramonės ir sandėliavimo objektų teritorija, naudojimo pobūdis – prekybos ir smulkios gamybos įmonės statyba ir

eksploatavimas). Šio įsakymo pagrindu Alytaus miesto žemėtvarkos skyrius ir AB „Alytaus gelžbetonis“ 2003-05-06 susitarimu patikslino 1993-08-10 valstybinės žemės nuomos sutartį.

Fiziniam asmeniui, išsigijusiems pastatą 2003-06-23, žemės sklypas buvo parduotas vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999-03-09 nutarimu Nr. 260 nustatyta Naudojamų valstybinės žemės sklypų ne žemės ūkio paskirčiai (veiklai) tvarka.

*Vertinimas: Alytaus apskrities viršininkas, 2003-05-06 leisdamas pakeisti nuomojamo 2,5385 ha valstybinio žemės sklypo plotą ir ribas, nesant detalaus plano, nesilaikė Teritorijų planavimo įstatymo 17 str. 2 d. 2 p. nuostatos, reikalavusios rengti detalų planą.*

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-12-22 nutarimu Nr. 1602, A. Markauskas nuo 2004-12-28 atleistas iš apskrities viršininko pareigų.

▪ **AB „Alytaus gelžbetonis“ vykdomos statybos 2,3385 ha valstybiniame žemės sklype**

Audito metu nustatėme, kad AB „Alytaus gelžbetonis“ nuomojamame 2,3385 ha valstybiniame žemės sklype ir toliau vykdo statybų veiklą, nors detalusis planas šiam sklypui nėra parengtas. Nekilnojamojo turto registro duomenimis 2004-06-14 AB „Alytaus gelžbetonis“ nuosavybės teise įregistravo nebaigtus statyti administracinį (139 kv. m bendro ploto) ir sandėlio pastatus (84 kv. m bendro ploto).

Nustatėme, kad 2004-03-22 Alytaus miesto savivaldybės administracijos Miesto ūkio departamento Architektūros ir urbanistikos skyrius išdavė statybos leidimą valstybinio žemės sklypo nuomininkui (AB „Alytaus gelžbetonis“) vykdyti naują administracinio pastato ir sandėlio statybą, nesant teritorijos planavimo dokumento – žemės sklypo detaliojo plano, reikalaujamo pagal Teritorijų planavimo įstatymo 17 str. 2 d. 1 p.

*Vertinimas: Alytaus miesto savivaldybės administracija išdavė statybos leidimą nesant teritorijos planavimo dokumento – detaliojo plano, nesilaikydama Teritorijų planavimo įstatymo 17 str. 2 d. 1 p. nuostatos.*

Statybos leidimą išdavęs Miesto ūkio departamento Architektūros ir urbanistikos skyrius vedėjas A. Urmanavičius Alytaus miesto savivaldybės administracijoje nuo 2004-12-24 nedirba.

AB „Alytaus gelžbetonis“ nebaigtą statyti administracinį pastatą 2005-07-05 pardavė privačiam asmeniui. Pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999-03-09 nutarimu Nr. 260 patvirtintas Naudojamų valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos taisyklės, statinių savininkas įgyja teisę nuomoti arba pirkti statinio eksploatacijai reikalingą žemės sklypą. Tokiu būdu keisis AB „Alytaus gelžbetonis“ nuomojamo 2,3385 ha valstybinio žemės sklypo ribos ir plotas. Šiuo metu 2,3385 ha ploto nuomojamame valstybiniame žemės sklype, pramonės,

sandėliavimo ir kitiems ūkio objektams statyti ir eksploatuoti AB „Alytaus gelžbetonis“ nuosavybės teise valdo tik nebaigtą statyti sandėlį (bendras plotas 84 kv. m.). Vertindami tai, kad AB „Alytaus gelžbetonis“ nuo 1993 metų savo veiklą šiame sklype vysto neturėdamas parengto valstybinio žemės sklypo detaliojo plano, galime teigti, kad valstybinio žemės sklypo dydis (2,3385 ha) nėra pagrįstas reikalingais teritorijų planavimo dokumentais.

### ***IŠVADOS DĖL ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖS KONTROLĖS ORGANIZAVIMO IR VYKDYMO ALYTAUS APSKRITYJE:***

- 1. Už žemės naudojimo valstybinę kontrolę Alytaus apskrities viršininko administracijoje atsakingais paskirti šeši Žemės tvarkymo departamento ir teritorinių žemėtvarkos skyrių specialistai, o tai riboja galimybę užtikrinti tų sričių, kuriose žemėtvarkos specialistų kompetencija yra ribota, efektyvų kontrolės vykdymą (pvz.: aplinkos apsaugos, melioracijos, teritorijų planavimo, statybos).*
- 2. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimas reaguojant į piliečių skundus ir vykdymas siauru žemės naudojimo tikrinimo aspektu rodo nepakankamus Alytaus apskrities viršininko administracijos veiksmus įgyvendinant valstybinės kontrolės funkciją apskrityje.*
- 3. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės planavimas, kai nėra metodiškai vadovaujančios institucijos (Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos) parengtų metodinių reikalavimų, apsunkina planavimo procesą pačiai institucijai, žemės naudojimo valstybinės kontrolės darbų koordinavimą ir vykdymą.*
- 4. Nuo 2004 metų žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimą ir vykdymą sutelkus viename valdymo lygmenyje, atsirado galimybė nustatyti konkrečias atsakomybės ribas už kontrolę vykdančių ir organizuojančių subjektų priimamus sprendimus ir atliekamus veiksmus.*
- 5. Audito metu nustatyti Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo pažeidimai rodo, kad Alytaus apskrities viršininko administracija neužtikrino valstybinio žemės sklypo, esančio Ulonų g. 29B, valdymo ir žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo.*
- 6. AB „Alytaus gelžbetonis“ ne aukciono būdu išnuomoto 2,3385 ha valstybinio žemės sklypo (Ulonų g. 29B) dydis nėra pagrįstas teritorinio planavimo dokumentu – detaliuoju planu.*

## **REKOMENDACIJOS DĖL ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖS KONTROLĖS ORGANIZAVIMO IR VYKDYMO ALYTAUS APSKRITYJE**

*Alytaus apskrities viršininko administracijai:*

1. *Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo:*
  - 1.1. *Svarstyti galimybę Alytaus apskrities viršininko administracijoje numatyti asmenį, kuris ne tik organizuotų žemės naudojimo valstybinę kontrolę atliekančių specialistų veiklą, bet ir būtų asmeniškai atsakingas už kontrolės darbų apskrityje paskirstymą, veiklos koordinavimą ir kontroliavimą.*
  - 1.2. *Svarstyti galimybę žemės naudojimo valstybinės kontrolės funkcijų įgyvendinimą Alytaus apskrities viršininko administracijoje pagal kompetenciją priskirti atitinkamų institucijos struktūrinių padalinių specialistams.*
2. *Dėl žemės sklypo, esančio Ulonų g. 10A, Alytaus mieste:*
  - 2.1. *Inicijuoti valstybinio žemės sklypo priskyrimą prie naujų žemės sklypų kategorijos, numatant jį perduoti nuosavybėn neatlygintinai piliečiams, pageidaujantiems atkurti nuosavybės teises į žemę Alytaus mieste.*
3. *Dėl žemės sklypo, esančio Ulonų g. 29B, Alytaus mieste:*
  - 3.1. *Inicijuoti AB „Alytaus gelžbetonis“ valstybinio žemės sklypo ribų peržiūrėjimą, įvertinant sklype esančio bendrovei nuosavybės teise priklausančio sandėlio (84 kv. m) eksploatacijai reikalingo žemės sklypo dydį. Šiame sklype likusį laisvą valstybinės žemės plotą panaudoti atkuriant nuosavybės teises piliečiams, norintiems susigrąžinti žemę Alytaus mieste.*

### **IŠVADOS**

1. *Reformavus žemės naudojimo valstybinės kontrolės įgyvendinimo sistemą, kontrolės organizavimas ir vykdymas koncentruotas viename, teritorinio valdymo, lygmenyje, sudarant galimybę nustatyti konkrečią atsakomybę už priimamus sprendimus ir atliekamus veiksmus, įgyvendinant žemės naudojimo valstybinę kontrolę.*
2. *Žemės naudojimo valstybinę kontrolę reglamentuojančių teisės aktų redakcijų pagrindu panaikinta pareiga vykdomosios valdžios institucijoms teikti informaciją*

*apie Lietuvos Respublikos teritorijoje įgyvendinamos kontrolės rezultatus, riboja galimybę užtikrinti šios valstybinės kontrolės funkcijos įgyvendinimo priežiūrą.*

3. *Ne visais Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatuose numatytais atvejais, asmenys vykdantys kontrolę ir įgalioti surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, vadovaujantis Administracinių teisės pažeidimų kodeksu, turi teisę taikyti administracinės teisės poveikio priemones.*
4. *Žemės naudojimo valstybinės kontrolės funkcija apskrityse įgyvendinama nepakankamai, kad užtikrintų tinkamą valstybinio žemės fondo naudojimą reglamentuojančių Lietuvos Respublikos teisės aktų vykdymą.*
5. *Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos, mūsų nuomone, nerezultatyviai įgyvendina metodinio vadovavimo žemės naudojimo valstybinei kontrolei funkciją, kontrolės planavimo, organizavimo, vykdymo bei poveikio priemonių taikymo klausimais, o tai sudaro prielaidas nekokybiškam ir neefektyviam kontrolės vykdymui.*

## **REKOMENDACIJOS**

### ***LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBEI SVARSTYTI GALIMYBĘ:***

1. *Nacionalinę žemės tarnybą prie Žemės ūkio ministerijos įgalioti vykdyti žemės naudojimo valstybinės kontrolės funkcijos įgyvendinimo Lietuvos Respublikos teritorijoje priežiūrą.*

### ***NACIONALINEI ŽEMĖS TARNYBAI PRIE ŽEMĖS ŪKIO MINISTERIJOS SVARSTYTI GALIMYBĘ:***

2. *Lietuvos Respublikos Vyriausybei teikti informaciją apie Lietuvos Respublikos teritorijoje vykdomos žemės naudojimo valstybinės kontrolės rezultatus, taip sustiprinant valstybinės kontrolės funkcijos įgyvendinimo priežiūrą apskričių teritorijose.*
3. *Parengti metodinius nurodymus žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo klausimais.*

4. *Tobulinti Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatus, juos suderinant su Administracinių teisės pažeidimų kodekso nuostatomis, reglamentuojančiomis apskrities viršininkų administracijų darbuotojams teisę surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus ir taikyti administracinio poveikio priemones.*

Veiklos audito 3-ojo departamento

direktorė

R. Masiulionienė

Vyresn. valstybinė auditorė

K. Skrodenytė

Susipažinau:

Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos

direktorius

K. Maksvytis