



LIETUVOS RESPUBLIKOS ŽEMĖS ŪKIO MINISTERIJA

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriui
Augustinui Normantui
Gedimino pr. 56
01110 Vilnius

2019-09-30 Nr. 3 IN - 782 (8.1)
I 2019-08-02 Nr. 4D-2018/1-1758/3D-
2101

Kopija
Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijai

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIAUS PAŽYMOŠ REKOMENDACIJŲ VYKDYMO

Žemės ūkio ministerija išnagrinėjo Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriaus 2019 m. rugpjūčio 22 d. pažymą Nr. 4D-2018/1-1758 „Dėl skundo prieš Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministeriją“ (toliau – pažyma), kurios 40.2 papunktyje išdėstytos rekomendacijas Žemės ūkio ministerijai, taip pat vykdydama Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko pavedimą, įformintą 2019-09-04 Vyriausybės kanclerio rezoliucija Nr. S-3028, Žemės ūkio ministerija išnagrinėjo pažymos 40.1.2 papunktyje nurodytą rekomendaciją ir teikia šias išvadas.

40.1.2. užtikrinti, kad būtų sprendžiamas teisinio reglamentavimo, nurodyto pažymos 30 punkte, keitimo klausimas, įgyvendinant teisėkūros aiškumo, efektyvumo, sistemiškumo, teisingumo ir atsakingo valdymo principus.

Žemės įstatymo 21 straipsnio 2 punkto nuostatos įpareigoja žemės savininkus ir kitus naudotojus laikytis žemės sklypui nustatytų specialiųjų žemės naudojimo sąlygų, teritorijų planavimo dokumentuose ar žemės valdos projektuose nustatytų reikalavimų. Ši įstatymo nuostata pirmiausia įpareigoja laikytis konkrečiam žemės sklypui nustatytų specialiųjų žemės naudojimo sąlygų. Šiuo aspektu paminėtina, kad konkretaus žemės sklypo specialiųjų žemės naudojimo sąlygų registravimas (įrašymas) nekilnojamojo turto registre yra būtina prielaida šias sąlygas taikyti ribojant atitinkamą veiklą žemės sklype. Teritorijų planavimo dokumentuose ar žemės valdos projektuose taip pat yra nustatomi įvairūs veiklos vykdymo reikalavimai, kurių privalu paisyti atliekant statybos darbus, vystant gamybinę, ūkinę ar kitą veiklą konkrečiame žemės sklype. Iš tiesų, teritorijų planavimo dokumentuose įtvirtinti sprendiniai yra privalomi rengiant žemesnio lygmens teritorijų planavimo dokumentus ar žemės valdų projektus, atliekant su statybomis susijusias administracines procedūras

bei vykdamant statybos darbus. Teritorijų planavimo dokumentų ir žemės valdų projektų sprendinių taip pat turi būti paisoma planuojant bei vykdamant ir kitą nei statybos ūkinę veiklą žemės sklypuose (teritorijose) (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. spalio 21 d. aprobuotos Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, aiškinant ir taikant žemės nuosavybės, valdymo ir naudojimo santykius bei žemės tvarkymą ir administravimą reglamentuojančių teisės aktų nuostatas, apibendrinimas).

Atkreipiame dėmesį, kad servitutas yra daiktinė teisė, Civiliniame kodekse apibrėžiama kaip teisė į svetimą nekilnojamąjį daiktą, suteikiama naudotis tuo svetimu daiktu (tarnaujančiuoju daiktu), arba to daikto savininko teisės naudotis daiktu apribojimas, siekiant užtikrinti daikto, dėl kurio nustatomas servitutas (viešpataujančiojo daikto), tinkamą naudojimą. Žemės servitutai, kaip ir kiti servitutai, gali būti nustatomi 4 pagrindais: įstatymu, sandoriu, teismo sprendimu ir įstatymo numatytais atvejais – administraciniu aktu.

Žemės įstatymo 23 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad žemės servitutai nustatomi Civilinio kodekso nustatytais pagrindais. Servitutų nustatymo administraciniu aktu atvejai ir tvarka nustatyta Žemės įstatymo 23 straipsnyje, kurio 1 dalyje nurodyta, kad administraciniu aktu servitutus nustato Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos (toliau – Nacionalinė žemės tarnyba) vadovo arba jo įgalioto teritorinio padalinio vadovo sprendimu.

Žemės įstatymo 23 straipsnio 2 dalyje reglamentuojama, kad administraciniu aktu Vyriausybės nustatyta tvarka pagal patvirtintų teritorijų planavimo dokumentų ar žemės valdos projektų sprendinius servitutai nustatomi:

1) valstybinės žemės sklypams, kurie pagal teritorijų planavimo dokumentus ar žemės valdos projektus numatomi gražinti, perduoti ar suteikti nuosavybėn neatlygintinai, numatomi perduoti ar kitaip perleisti;

2) valstybinės žemės sklypams, kurie pagal teritorijų planavimo dokumentus ar žemės valdos projektus numatomi išnuomoti ar perduoti neatlygintinai naudotis;

3) išnuomotiems ar perduotiems neatlygintinai naudotis valstybinės žemės sklypams, taip pat savivaldybių ir privačios žemės sklypams, kai pagal teritorijų planavimo dokumentus ar žemės valdos projektus numatomas kelio servitutas, suteikiantis teisę įvairiomis transporto priemonėmis privažiuoti ar naudojantis juo kaip pėsčiųjų taku prie kapinių, rekreacinių ir kitų gyventojų bendram naudojimui skirtų teritorijų bei gamtos ir kultūros paveldo teritorinių kompleksų ir objektų;

4) išnuomotiems ar perduotiems neatlygintinai naudotis valstybinės žemės sklypams, taip pat savivaldybių ir privačios žemės sklypams, kai pagal teritorijų planavimo dokumentus ar žemės valdos projektus numatomas servitutas, suteikiantis teisę tiesti centralizuotus (bendrojo naudojimo) inžinerinės infrastruktūros tinklus (požemines ir antžemines komunikacijas), kelius bei takus, jais naudotis ir juos aptarnauti;

5) valstybinės, savivaldybių ir privačios žemės sklypams, konsoliduotiems (pertvarkytiems) pagal žemės konsolidacijos projektą.

Taigi Nacionalinės žemės tarnybos vadovo arba jo įgalioto teritorinio padalinio vadovo sprendimu kelio servitutas administraciniu aktu gali būti nustatytas tik Žemės įstatyme įtvirtintais atvejais, kurių baigtinis sąrašas nurodytas šio įstatymo 23 straipsnio 2 dalyje; be to, toks servitutas turi būti numatytas teritorijų planavimo dokumente ar žemės valdos projekte.

Pažymėtina, kad detaliuoju planu ar žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektu privačios žemės sklypus dalijant į du ar daugiau žemės sklypų arba atidalijant bendrosios nuosavybės teisę turimų privačios žemės sklypų dalis ir suformuojant naujus žemės sklypus, jeigu esamiems ar būsimiems savininkams gali kilti sunkumų naudotis naujai suformuotais žemės sklypais, šių projektų sprendinių brėžinyje turėtų būti pažymimi žemės plotai, kuriuose būtų siūloma nustatyti žemės servitutus sandoriu, o nesusitarus – teismo sprendimu. Taigi detalusis planas yra teritorijų planavimo

dokumentas, kurio brėžinyje yra pažymėtas tik servitutų projektinis pasiūlymas. Detalioju planu žemės servitutai nėra nustatomi. Projektinis pasiūlymas – tai tik vienas iš galimų problemos sprendimo būdų ateityje, o pats servituto nustatymo klausimas turėtų būti sprendžiamas suinteresuotų asmenų bendru susitarimu arba teisme. Taip pat svarbu pažymėti, kad numatomo nustatyti servituto sandoriu įbraižymas žemės sklypo plane nereiškia servituto nustatymo. Tokiu būdu tik pažymima tiksliai teritorija, kurioje siūlomas sandoriu nustatyti servitutas būtų taikomas.

Manome, kad pirmiau minėti teisės aktai aiškiai nustato servitutų įteisinimo tvarką, o Žemės įstatymo 21 straipsnio nuostatose nurodytos pareigos žemės sklypų savininkams laikytis žemės sklypui nustatytų teritorijų planavimo dokumentuose ar žemės valdos projektuose nustatytų reikalavimų privalomos rengiant žemesnio lygmens teritorijų planavimo dokumentus ar žemės valdų projektus, atliekant su statybomis susijusias administracines procedūras bei vykdant statybos darbus.

Paminėtina, kad pagal Civilinio kodekso 4.124 straipsnio 2 dalies nuostatas iš servituto kylančios teisės ir pareigos subjektams atsiranda tik įregistravus servitutą, išskyrus atvejus, kai servitutą nustato įstatymai. Taigi tam, kad sandoriu nustatomas servitutas sukeltų daiktinių santykių subjektams teises ir pareigas, turi būti dviejų juridinių faktų sudėtis: 1) sudaryta sutartis dėl servituto nustatymo ir 2) įregistruotas servitutas. Atsižvelgiant į tai, mūsų nuomone, net ir įbraižius numatomą nustatyti sandoriu servitutą žemės sklypo plane, tačiau nesudarius sutarties dėl servituto nustatymo, šis servitutas nebus registruojamas Nekilnojamojo turto registre ir nesukels teisių ir pareigų nei viešpataujančiojo, nei tarnaujančiojo daikto savininkams.

Atsižvelgdami į tai, kas išdėstyta, manome, kad Nekilnojamojo turto kadastrinių matavimų ir kadastro duomenų surinkimo bei tikslinimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2002 m. gruodžio 30 d. įsakymu Nr. 522 „Dėl Nekilnojamojo turto objektų kadastrinių matavimų ir kadastro duomenų surinkimo bei tikslinimo taisyklių patvirtinimo“, 36 punkto nuostatos, pagal kurias žemės sklypo savininkui ar naudotojui pageidaujant, žemės sklypo plane gali būti pažymėti teritorijų planavimo dokumente suprojektuoti (administraciniu aktu, sandoriu ar teismo sprendimu žemės sklypui nenustatyti) žemės servitutai, nurodant, kad tai yra siūlomi nustatyti servitutai, neprieštaruoja Žemės įstatymo 21 straipsnio nuostatoms, t. y. žemės servitutų įbraižymo į žemės sklypo planus teisinis reglamentavimas įgyvendina teisėkūros aiškumo, efektyvumo, sistemiškumo, teisingumo ir atsakingo valdymo principus, todėl keisti minėtą teisinį reglamentavimą netikslinga.

40.2.1. pateikti išvadą ar teises yra rakinamų vartų, užtvėtančių pravažiamą į kitą žemės sklypą, įrengimas toje vietoje, kur teritorijų planavimo dokumente suprojektuotas, bet neįteisintas Nekilnojamojo turto registre neįregistruotas kelio servitutas.

Kaip buvo minėta pirmiau, Civilinio kodekso 4.124 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad iš servituto kylančios teisės ir pareigos subjektams atsiranda tik įregistravus servitutą, išskyrus atvejus, kai servitutą nustato įstatymai. Tai reiškia, kad neįregistruotas servitutas nesukelia teisių ir pareigų nei viešpataujančiojo, nei tarnaujančiojo daikto savininkams. Aiškindamas servituto nustatymo momentą, kasacinis teismas yra konstatavęs, kad pagal nurodytą teisės normą iš servituto kylančių teisių ir pareigų atsiradimas siejamas su dviem juridiniais faktais: 1) sutarties, įstatymo, teismo sprendimo arba administracinio akto, nustatančio servitutą, buvimu; 2) servituto įregistravimu įstatymo nustatyta tvarka, išskyrus atvejus, kai servitutą nustato įstatymai (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. lapkričio 29 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-472/2010).

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtintas fundamentalus nuosavybės neliečiamumo principas. Aiškindamas šią nuostatą Konstitucinis Teismas yra konstatavęs (2002 m. rugsėjo 19 d. nutarimas Nr. 34/2000-28/01), kad Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtinti nuosavybės neliečiamumas ir apsauga reiškia, jog savininkas turi teisę valdyti jam priklausantį turtą, juo naudotis

ir disponuoti, taip pat teisę reikalauti, kad kiti asmenys nepažeistų šių jo teisių, o valstybė turi pareigą ginti ir saugoti nuosavybę nuo neteisėto kėsینimosi į ją.

Civilinio kodekso 4.39 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad nuosavybės teisė gali būti apribota trimis atvejais: paties savininko valia, įstatymų, teismo sprendimo. Taigi savininkas, įgyvendindamas savo teises, gali perduoti kitam asmeniui dalį savo teisių į nuosavybės objektą. Ypatingais atvejais toks perdavimas gali būti ir be savininko valios – įstatymo ar teismo sprendimo pagrindu, pavyzdžiui, nustatant servitutą (Civilinio kodekso 4.123 straipsnio 1 dalis).

Atsižvelgdami į tai, manome, kad asmuo, kol jam nėra apribota nuosavybės teisė, t. y. kol nėra įregistruotas servitutas Nekilnojamojo turto registre, savo žemės sklype įsirengdamas rakinamus kiemo vartus įstatymų nepažeidžia.

40.2.2. pateikti išvadą, kokių veiksmų turi imtis žemės naudojimo valstybinės kontrolės patikrinimą atliekantys specialistai, privataus žemės sklypo ribose radę užrakintus vartus toje vietoje, kurioje pagal detalųjį planą yra suprojektuotas, bet neįteisintas ir Nekilnojamojo turto registre neįregistruotas kelio servitutas.

Informuojame, kad Nacionalinės žemės tarnybos specialistai, organizuodami ir vykdydami žemės naudojimo valstybinę kontrolę, turi vadovautis Žemės įstatymo 32 straipsnio 3 dalies 9 punktu ir 36 straipsnio 1 dalimi, Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatais, patvirtintais Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimu Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ (toliau – Kontrolės nuostatai), Žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo, administracinių nusižengimų teisenos Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos taisyklėmis, patvirtintomis Nacionalinės žemės tarnybos direktoriaus 2014 m. gruodžio 23 d. įsakymu Nr. 1P-(1.3.)-499 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo, administracinių nusižengimų teisenos Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos taisyklių patvirtinimo“ (toliau – Taisyklės).

Nacionalinės žemės tarnybos specialistas, atlikdamas žemės naudojimo patikrinimą, privalo patikrinti, ar žemės sklypo (ploto) savininkas (naudotojas), naudodamasis žemės sklypu (plotu), laikosi Nuostatų 11.1–11.9 papunkčiuose nurodytų šiam žemės sklypui (plotui) taikytinų reikalavimų. Vadovaujantis Kontrolės nuostatų 11.1–11.9 papunkčiais, žemės naudojimo valstybinės kontrolės metu tikrinama, ar: 1) žemės sklypai naudojami pagal pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir naudojimo būdą; 2) žemės sklypai prižiūrimi ir tvarkomi taip, kad jie būtų tinkami naudoti pagal pagrindinę žemės naudojimo paskirtį; 3) laikomasi žemės sklypui nustatytų žemės servitutų; 4) vykdant statybas ir eksploatuojant naudingąsias iškasenas, laikomasi įstatymų ir Vyriausybės nutarimų nustatytų reikalavimų, žemės darbų vykdymo aprašų ir schemų, žemės gelmių naudojimo planų, kad būtų išsaugotas derlingasis dirvožemio sluoksniu ir rekultivuota pažeista žemė; 5) įgyvendinamos įstatymų ir Vyriausybės nutarimų nustatytos dirvožemio apsaugos nuo erozijos ir nualinimo priemonės; 6) žemės sklypuose, vykdant ūkinę ir kitą veiklą, nepažeidžiamos teritorijų planavimo dokumentuose ar žemės valdos projektuose nustatytos žemės sklypų ribos, savavališkai neužimama žemė ir (ar) nenaudojami vandens telkiniai; 7) nenaikinami (negadinami) nuolatiniai žemėnaudos riboženkliai ir geodeziniai punktai; 8) pagal Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymą įsigijus žemės ūkio paskirties žemės, užtikrinamas jos naudojimas žemės ūkio veiklai; 9) valstybinė žemė naudojama laikantis dokumentuose, kurių pagrindu suteikta teisė valstybine žeme naudotis, nustatytų sąlygų.

Atkreipiame dėmesį, kad Taisyklės numato, jog apie numatomą vykdyti žemės naudojimo patikrinimą žemės savininkas, naudotojas, kiti suinteresuoti asmenys yra informuojami registruota pašto siunta, kurioje nurodoma patikrinimo data, laikas, pagrindas ir tikslas.

Administracinių nusižengimų kodekso 505 straipsnio 1 dalis numato atsakomybę už klaidymą įstatymų įgaliotiems pareigūnams įgyvendinti jų veiklą reglamentuojančiuose įstatymuose jiems

nustatytas teisės ar atlikti jiems pavestas pareigas, šių pareigūnų teisėtų nurodymų ir reikalavimų, taip pat valstybės pareigūnų ar kolegialių institucijų sprendimų (nutarimų) nevykdymą ar netinkamą vykdymą (pareigūnų neįleidimą į tikrinamas teritorijas, patalpas (išskyrus žmogaus būstą) ar kitus objektus, nepateikimą pareigūnams informacijos, duomenų ar dokumentų arba klaidingų ar tikrovės neatitinkančių informacijos ar duomenų pateikimą, atsisakymą paaiškinti ar suteikti duomenis, dokumentų nuslėpimą, vengimą atvykti ir duoti paaiškinimus ir kt.), išskyrus šio kodekso 224 straipsnio 1 dalyje, 317, 318, 322, 506 straipsniuose nurodytus atvejus.

Taigi žemės sklypo savininkas privalo netrukdyti Nacionalinės žemės tarnybos specialistams atlikti žemės naudojimo valstybinės kontrolės, tačiau, kaip jau minėjome atsakydami į pažymos 40.2.1 papunktyje pateiktą rekomendaciją – iš servituto kylančios teisės ir pareigos subjektams atsiranda tik įregistruotas servitutas (Civilinio kodekso 4.124 straipsnio 2 dalis), todėl manome, kad šiuo atveju fiksuoti pažeidimo kontrolės metu radus įrengtus rakinamus kiemo vartus nėra pagrindo.

40.2.3. užtikrinti pažymos 33 ir 35 punktuose nustatytų pažeidimų pašalinimą, raštu pateikiant teisės aktų reikalavimus atitinkančią atsakymą į : 2018 m. rugpjūčio 14 d. ir 2018 m. rugsėjo 10 d. kreipimuisi, įvertinant Europos tinkamo administravimo elgesio kodekse įtvirtintą nuoseklumo principą.

Žemės ūkio ministerija 2019-09-27 raštu Nr. „Dėl prašymų nagrinėjimo“ pateikė atsakymą (kopija – Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriui).

40.2.4. užtikrinti, kad nagrinėjant asmenų kreipimuisi, Žemės ūkio ministerijoje būtų laikomasi Europos tinkamos administravimo elgesio kodekse įtvirtinto nuoseklumo principo.

Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos darbo reglamento, patvirtinto Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2008 m. gruodžio 3 d. įsakymu Nr. 3D-658 „Dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos darbo reglamento patvirtinimo“, 127 punkte numatyta, kad Žemės ūkio ministerijoje gaunamų fizinių ir juridinių asmenų prašymų, skundų, paklausimų, pranešimų ar kitų kreipimuisi, pateiktų raštu, žodžiu ar elektroniniais ryšiais, nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo tvarką nustato Asmenų aptarnavimo Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijoje taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2015 m. spalio 9 d. įsakymu Nr. 3D-760 „Dėl Asmenų aptarnavimo Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijoje taisyklių patvirtinimo“.

Žemės ūkio ministerijos vadovybė atkreipė Žemės ūkio ministerijos darbuotojų dėmesį, kad nagrinėjant fizinių ir juridinių asmenų prašymus, skundus ir kt. paklausimus turi būti laikomasi Viešojo administravimo įstatymo, Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 875 „Dėl Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“, bei Europos tinkamo administravimo elgesio kodekse įtvirtinto nuoseklumo principo.

Viceministras



Petras Narkevičius

Laimona Bogdanova, tel. (8 5) 239 1375
Alina Šileikienė, tel (8 5) 210 0523