

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS MOKYKLOS
VIEŠOSIOS TEISĖS INSTITUTAS

VIOLETA PETKEVIČIŪTĖ
(ADMINISTRACINĖS TEISĖS PROGRAMA)

NACIONALINĖS ŽEMĖS TARNYBOS VYKDOMOS ŽEMĖS NAUDOJIMO
VALSTYBINĖS KONTROLĖS PROBLEMATIKA

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas
Prof. dr. Andrejus Novikovas

Vilnius, 2023

TURINYS

ĮVADAS.....	3
PAGRINDINĖS SĄVOKOS IR JŲ APIBRĖŽIMAI.....	7
1. ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖS KONTROLĖS SAMPRATA BEI JĄ VYKDanČIOS NACIONALINĖS ŽEMĖS TARNYBOS STATUSAS	
1.1. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės samprata Lietuvoje.....	9
1.2. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės samprata Europos Sąjungoje.....	13
1.3. Žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančios Nacionalinės žemės tarnybos statusas.....	16
2. ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖS KONTROLĖS TEISINIS REGULIAVIMAS IR ADMINISTRACINĖS ATSAKOMYBĖS TAIKYMAS	
2.1. Žemės naudojimo valstybinę kontrolę reglamentuojantys teisės aktai.....	28
2.2. Žemės naudotojų teisės ir pareigos.....	34
2.3. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės paskirtis.....	38
2.4. Administracinės atsakomybės taikymas.....	43
3. NACIONALINĖS ŽEMĖS TARNYBOS VYKDOMOS ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖS KONTROLĖS TEISINIO REGULIAVIMO IR PRAKTINIO TAIKYMO PROBLEMATIKA	
3.1. Teisinio reguliavimo trūkumai vykdančią žemės naudojimo valstybinę kontrolę.....	49
3.2. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės prioritetinių sričių problematika ir teismų praktika.....	56
3.2.1. Kitos paskirties žemės sklypų naudojimo kontrolės problematika.....	56
3.2.2. Apleistų privačių ir valstybinės žemės sklypų, taip pat valstybinės žemės plotų, nesuformuotų atskirais žemės sklypais, naudojimo kontrolės problematika.....	58
3.2.3. Žemės sklypų, besiribojančių su vandens telkiniais, naudojimo kontrolės problematika.....	63
3.2.4. Patikėjimo teise valdomų žemės sklypų naudojimo kontrolės problematika.....	61
3.2.5. Sodininkų bendrijų teritorijose esančių privačių ir valstybinės žemės sklypų naudojimo kontrolės problematika.....	63

IŠVADOS.....	70
PASIŪLYMAI.....	73
LITERATŪRA.....	76
ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS.....	84
SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA.....	85
SANTRAUKA ANGLŲ KALBA.....	86
PRIEDAI.....	87
PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ.....	96

IVADAS

„<...> Žemė – ypatingas nuosavybės teisės objektas, Konstitucijos ginama ir saugoma vertybė (ir viena iš verslo sąlygų – ūkinės veiklos vykdymo prielaidų). „Žemė – tai visuotinė vertybė, tautos nacionalinis turtas”¹.

Žemės tvarkymo ir naudojimo klausimai įvairiais laikotarpiais Lietuvoje buvo aktualūs ir dažnai sprendžiami skirtingai, dėl to formavosi skirtingi kraštovaizdžiai, skirtingos visuomenės, skirtingos laisvės idėjos sampratos bei skirtingos ekonominės situacijos. Todėl tik sėkmingas žemę tvarkančių ir administruojančių valstybės ir savivaldos institucijų bei įvairius kadastrus ir registrus tvarkančių įstaigų bendradarbiavimas gali užtikrinti efektyvų žemės naudojimą ir priežiūrą. Vertinant žemę kaip gamtos turtą susiduriama su prigimtaine žmogaus teise į gamtos išteklius – vieno žmogaus, kaip privataus asmens, teise į turtą ir kartu visų žmonių kaip visuomenės, teise į tą patį turtą.² Pasak E. Ramanausko šios skirtingų subjektų nuosavybės teisės į tą patį daiktą sudaro pagrindinį žemės tvarkymo klausimo problemišumą.³ Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas yra konstatavęs, „kad žemės, kaip riboto išteklius, tinkamas naudojimas yra žmogaus ir visuomenės išlikimo ir raidos sąlyga, tautos gerovės pagrindas. Jos, kaip gamtos išteklius, racionalaus naudojimo užtikrinimas yra viešasis interesas, kurį garantuoti yra valstybės konstitucinė priedermė”⁴.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 30 d. nutarime pažymėta, kad valstybės pareiga yra užtikrinti, kad žemė būtų naudojama racionaliai, kad ji būtų saugoma, kyla *inter alia* iš Konstitucijos 54 straipsnio nuostatų, t. y., kad valstybė rūpinasi natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, prižiūri, kad su saiku būtų naudojami, taip pat atkuriami ir gausinami gamtos ištekliai, įstatymu draudžiama *inter alia* niokoti žemę, jos gelmes, vandenį, teršti vandenį, skurdinti augaliją ir gyvūniją bei kitų Konstitucijos nuostatų. Racionalus žemės naudojimas yra neatsiejamas nuo jos apsaugos, *inter alia* nuo derlingos dirbamos žemės, kraštovaizdžio išlaikymo, žemės apsaugojimo nuo taršos, netinkamo naudojimo, kitų neigiamų veiksnių, taip pat nuo žemės ūkio verslo laisvės užtikrinimo.⁵

¹ Pranas Aleknavičius, Rimantė Čaplinskienė ir Janina Optažienė, *Žemėtvarka* (Vilnius: Senoja, 1999) 11.

² Šv. Tomas Akviniėtis. Apie įstatymus, Vilnius: Logos, 2005.

³ Evaldas Ramanauskas Žemės tvarkymo įstatymų bazė tarpukario Lietuvoje, Urbanistika ir architektūra 2006, XXX tomas, Nr. 4, 2019-224.

⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. rugsėjo 28 d. nutarimas „Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo nuostatos, susijusios su pirmumo teisės pirkti žemės ūkio paskirties žemę gynimu, neprieštarauja Konstitucijai“. Prieiga per internetą: <https://lrkt.lt/lt/apie-teisma/naujienos/baigiamieji-aktai/1334/zemes-ukio-paskirties-zemes-isigijimo-istatymo-nuostatos-susijusios-su-pirmumo-teises-pirkti-zemes-ukio-paskirties-zeme-gynimu-nepriestaruja-konstitucijai:373>.

⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinojo įstatymo (2004 m. liepos 15 d. redakcija) 4 straipsnio atitikties Lietuvos

Racionalaus žemės naudojimo ir tvarkymo klausimai yra aktualūs ir šiai dienai. Siekiant efektyvaus žemės naudojimo ir valstybinės žemės nuosavybės teisės apsaugos užtikrinimui valstybė turi pareigą užtikrinti, kad būtų vykdoma žemės naudojimo valstybinė kontrolė.

Temos aktualumas. Keičiantis visuomenės poreikiams ir žmonėms renkantis gyvenimą nuosavame name, žemės naudojimo klausimas tampa vis aktualesne tema. Augant visuomenės sąmoningumui ir pilietiškumui bei tobulėjant technologijoms daugėja pranešimų apie žemės naudojimo pažeidimus (savališkai užimta valstybinė žemė, apleisti žemės sklypai ar užtvertas praėjimas prie vandens telkinio) kas parodo, kad žemės naudojimo valstybinė kontrolė yra svarbi ir turi didelę reikšmę. Daugėjant asmenų skundų dėl žemės naudojimo pažeidimų padaugėjo ir ginčų tarp žemės sklypų savininkų bei valstybės. Valstybės politiką žemės tvarkymo ir administravimo, žemėtvarkos planavimo srityje įgyvendina Nacionalinė žemės tarnyba prie Aplinkos ministerijos, todėl atsižvelgiant į šiai institucijai pavestas funkcijas reikalinga apžvelgti kontrolės funkcijas ir išnagrinėti jų veiksmingumą. Nustatyta, kad mokslinių darbų, kurie nagrinėtų žemės naudojimo valstybinės kontrolės problematiką, yra nedaug ir juose kontrolės problema nagrinėjama fragmentiškai. Valstybinės žemės naudojimo kontrolės reglamentavimas yra sudėtingas procesas, todėl čia svarbu nustatyti kokios yra teisinės spragos dėl žemės naudojimo ir pateikti pasiūlymus teisinio reguliavimo priemonėms tobulinti.

Tyrimo problema. Baigiamajame darbe nagrinėjama Nacionalinės žemės tarnybos vykdomos žemės naudojimo valstybinės kontrolės teisinis reguliavimas, analizuojamas Nacionalinės žemės tarnybos priskirtų funkcijų vykdymas, jų efektyvumas ir veiksmingumas bei atskleidžiamos problemos kylančios Nacionalinei žemės tarnybai vykdant žemės naudojimo valstybinę kontrolę, kylantys ginčai šioje srityje ir kt. Šio magistro baigiamojo darbo pagrindinė problema – ar Nacionalinės žemės tarnybos vykdomos žemės naudojimo valstybinės kontrolės teisinis reguliavimas užtikrina tinkamą ir efektyvą valstybinės žemės naudojamą?

Tyrimo objektas. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės teisinis reguliavimas ir teisės taikymo šioje srityje problematika.

Tyrimo tikslas. Remiantis teisės aktais, moksliniais šaltiniais bei teismų praktika, išanalizuoti žemės naudojimo valstybinės kontrolės teisinio reguliavimo ypatumus, identifikuoti šioje srityje kylančias problemas bei teikti pasiūlymus joms spręsti.

Tyrimo uždaviniai. Siekiant baigiamajame magistro darbe iškelto tikslo, formuluojami uždaviniai:

Respublikos konstitucijai ir dėl pareiškėjo – Lietuvos Respublikos Seimo narių grupės prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinojo įstatymo (2003 m. sausio 28 d. redakcija) 4 straipsnis neprieštarauja Lietuvos Respublikos konstitucijai“, *supra note*, 3.

1. Atskleisti žemės naudojimo valstybinės kontrolės sampratą Lietuvoje ir Europos Sąjungoje.
2. Išanalizuoti Nacionalinės žemės tarnybos statusą ir jos atliekamos žemės naudojimo valstybinės kontrolės funkcijas.
3. Išanalizuoti žemės naudojimo valstybinės kontrolės teisinio reguliavimo ypatumus ir trūkumus.
4. Įvertinti žemės naudojimo valstybinės kontrolės poveikio priemonių taikymą ir atsakomybę.
5. Išanalizavus aktualią teismų praktiką, nustatyti žemės naudojimo valstybinės kontrolės praktinio taikymo problematiką.

Tyrimų metodai ir darbo organizavimas. *Dokumentų analizės metodas.* Taikant šį metodą buvo atliekama mokslinės literatūros apžvalga, kurios tikslas susipažinti su kitų mokslininkų darbais ir jų padarytomis išvadomis, teisės aktų, teismų praktikos bei kitų šaltinių analizė bei jų vertinimas nagrinėjama tema.

Lingvistinis metodas taikomas atskleidžiant žemės naudojimo valstybinės kontrolės ir su ja susijusias sąvokas, taip pat naudojamas tiriant norminius teisės aktus, kurie taikomi žemės santykių subjektams.

Lyginamasis metodas taikomas lyginant mokslininkų nuomones, susijusias su žemės naudojimo valstybinės kontrolės teisiniu reguliavimu.

Indukcinis tyrimo metodas buvo taikomas analizuojant teismų bylose pateiktas ir apibendrintas išvadas. Šio metodo pagalba buvo analizuojamos žemės naudojimo valstybinės kontrolės praktinio taikymo problemos.

Loginis – sisteminis metodas buvo naudojamas teisės aktų nuostatomis vertinti, surasti bei pritaikyti aktualią teismų praktiką, taip pat taikomas tiriant samprotavimus apie žemės naudojimo valstybės kontrolės sąvoką, jos teisinio reguliavimo bei žemės santykius prižiūrinčios Nacionalinės žemės tarnybos statusą.

Statistikos metodas buvo naudojamas atliekant žemės naudojimo valstybinės kontrolės statistinių duomenų analizę, tuo pačiu pateikiama susisteminta informacija iš viešai prieinamos Nacionalinės žemės tarnybos duomenų bazės.

Apibendrinimo metodas, padėjo parengti bei pateikti surinktų ir išanalizuotų duomenų apibendrinimus, suformuoti išvadas bei pateikti pasiūlymus.

Hipotezė. Šiuo metu galiojantis teisinis reguliavimas žemės naudojimo valstybinės kontrolės srityje, turi spragų, kurios neleidžia užtikrinti efektyvaus ir skaidraus žemės naudojimo valstybinės kontrolės proceso.

Darbo struktūra. Šį baigiamąjį magistro darbą sudaro įvadas, 3 skyriai ir jų poskyriai, išvados, pasiūlymai, literatūros sąrašas, santrauka ir anotacija lietuvių bei anglų kalbomis. Pirmajame skyriuje apžvelgta žemės naudojimo valstybinės kontrolės samprata mokslinėje literatūroje, Lietuvos Respublikos teisės aktuose ir teismų praktikoje bei žemės santykius reguliuojančios Nacionalinės žemės tarnybos statusas. Antrajame skyriuje nagrinėjamas žemės naudojimo valstybinės kontrolės teisinis reguliavimas, aptariama žemės naudojimo valstybinės kontrolės paskirtis, analizuojamos žemės naudotojų teisės ir pareigos, atsakomybė už įstatymų pažeidimus bei teismų praktika. Trečiajame skyriuje nagrinėjami Nacionalinei žemės tarnybai priskirtos žemės naudojimo valstybinės kontrolės teisinio reguliavimo trūkumai, aptiriamos žemės naudojimo valstybinės kontrolės prioritetinių sričių vykdymo problemos bei apžvelgiama teismų praktika.

PAGRINDINĖS SAŲOKOS IR JŲ APIBRĖŽIMAI

Žemė – Lietuvos Respublikos teritorijoje, jos išskirtinėje ekonominėje zonoje ir kontinentiniame šelfe Baltijos jūroje esantys sausumos plotai, paviršiniai vidaus ir teritoriniai vandenys⁶.

Žemės administravimas – valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų veikla, kai įgyvendinami teisės aktų joms suteikti įgaliojimai žemės tvarkymo, naudojimo ir žemės informacinės sistemos kūrimo, valdymo ir tvarkymo srityje⁷.

Žemės tvarkymas – teisės aktų reglamentuojamas žemės sklypų ribų, žemės naudmenų sudėties, žemės sklypų priklausinių vietos, pagrindinės žemės naudojimo paskirties, žemės naudojimo būdo nustatymas ir pakeitimas derinant ekonominius, aplinkosaugos, kitus privačiuosius ir viešuosius interesus⁸.

Žemės naudmenos – žemės plotai, kurie nuo kitų žemės plotų skiriasi jiems būdingomis gamtinėmis savybėmis arba ūkinio naudojimo ypatumais⁹.

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 pagrindu¹⁰.

Žemės sklypas – teritorijos dalis, turinti nustatytas ribas, kadastro duomenis ir įregistruota Nekilnojamojo turto registre¹¹.

Žemės sklypo naudojimo būdas – teritorijų planavimo dokumentuose ar žemės valdos projektuose nurodyta veikla, kuri teisės aktų nustatyta tvarka leidžiama pagrindinės žemės naudojimo paskirties žemėje¹².

Žemės sklypo riba – riba tarp žemės sklypų, paženklinta riboženkliais vietovėje arba sutapdinta su nuolatiniais kraštovaizdžio elementais ir grafiškai pažymėta žemės sklypo plane¹³.

Žemės ūkio naudmenos – dirbamoji žemė, sodai, pievos, ganyklos, naudojamos arba tinkamos naudoti žemės ūkio augalams auginti¹⁴.

⁶ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas. Valstybės žinios, 1994-05-06, Nr. 34-620, prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.CC10C5274343/asr>

⁷ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 9.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

Žemės apleidimas – tai Žemės ūkio naudmenų nepriežiūra (apaugimas savaiminiais, medžių, krūmų želdiniais ar kitais sumedėjusiais augalais arba, žemės nesutvarkymas taip, kad ji būtų tinkama naudoti pagal paskirtį.¹⁵

¹⁵ Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2021 m. sausio 19 d. raštas Nr. 1LS-2-(9.15.) „2020 metų žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ataskaita“, prieiga per internetą: <https://storymaps.arcgis.com/stories/efad8ec4ea9b4fa5a8e0d2db87956f6b>.

1. ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖS KONTROLĖS SAMPRATA BEI JĄ VYKLANČIOS NACIONALINĖS ŽEMĖS TARNYBOS STATUSAS

1.1. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės samprata Lietuvoje

Žemė yra gamtos dalis, žmogaus gyvenimo ir veiklos pagrindas, taip pat ir nekilnojamasis turtas, kuris valdomas, naudojamas ir kuriuo disponuojama žemės santykių procese. Iš esmės žemė yra nesunaikinama, turi savybę atsinaujinti, duoda derlių ir žaliavą pramonei bei tenkina socialinius visuomenės poreikius.

Valstybės pareiga užtikrinti, kad žemė būtų naudojama racionaliai, kad ji būtų saugoma, kyla *inter alia* iš Konstitucijos 54 straipsnio nuostatų, kad valstybė rūpinasi natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, prižiūri, kad su saiku būtų naudojami, taip pat atkuriami ir gausinami gamtos išteklių (1 dalis), kad įstatymu draudžiama *inter alia* niokoti žemę, jos gelmes, vandenį, teršti vandenį, skurdinti augaliją ir gyvūniją (2 dalis), iš konstitucinio socialinės darnos imperatyvo, kitų Konstitucijos nuostatų (2006 m. kovo 30 d. nutarimas).¹⁶ Šis konstitucinis žemės apsaugos principas rodo, kad žemė traktuojama kaip visuotinė vertybė, turinti socialinę funkciją – tarnauti tautos gerovei. Visuomenei ne tas pats, kaip naudojama žemė, nes išsaugoti žemės produktyvumą yra visuotinis poreikis.¹⁷ Konstitucinio Teismo doktrina taip pat akcentuoja dėl įstatymo leidėjo įgaliojimų, nustatyti specialų žemės, miškų, parkų, vandens telkinių objektų naudojimo ir apsaugos teisinį režimą. Minėtą apsaugos režimą nustato įstatymai bei juos įgyvendinantys teisės aktai, kurie kartu reguliuoja žemės savininkų ir naudotojų teises bei pareigas, nustatytas teises žemės apsaugos priemones, žemės sklypų paskirties nustatymą, specialiąsias žemės ir miško naudojimo sąlygas bei kitus aplinkosaugos reikalavimus. Diferencijuotai reguliuodamas santykius, susijusius su žemės nuosavybe ir naudojimu, įstatymų leidėjas, atsižvelgdamas į žemės rūšį (kategoriją), gali nustatyti žemės teisinį režimą, *inter alia* nuosavybės, naudojimo, ūkinės veiklos ir kitos veiklos sąlygas, apribojimus, draudimus; minėti apribojimai, draudimai turi būti konstituciškai pagrįsti (2006 m. kovo 30 d. nutarimas).

¹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2021 m. rugsėjo 28 d. nutarimas KT158-A-N12/2021 „Dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo (2017 m. lapkričio 23 d. redakcija) 5 straipsnio 8 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/37f4bc72209311ecad9fbbf5f006237b/format/OO3_ODT/.

¹⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. rugsėjo 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 6 straipsnio pirmosios ir antrosios dalių normų, reguliuojančių vietos savivaldos institucijų teises valstybinės žemės valdymo srityje, ir 24 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1996-10-02, Nr. 92-2173. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.32026?jfwid=>.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2006 m. kovo 14 d. nutarime konstatavo, kad specialus teisinis režimas suponuoja *inter alia* ūkinės ir kitokios veiklos tose vietovėse, dėl kurios gali būti pakeistas kraštovaizdis, atskiri atitinkamose vietovėse esantys objektai ir pan., specialiąsias sąlygas, įvairius ribojimus ir draudimus. <...> Siekiant užtikrinti ypač vertingų vietovių apsaugą, tokiais ribojimais ir draudimais gali būti įsiterpiama į visų, taip pat ir privačių žemės sklypų, miškų, parkų, vandens telkinių savininkų teises. Visi nustatomi ribojimai ir draudimai turi būti konstituciškai pagrįsti ir nevaržyti savininkų ir kitų asmenų teisių visuotinai svarbiems tikslams pasiekti.¹⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. liepos 5 d. nutarime konstatuojama¹⁹ <...> Turėdamas įgaliojimus atitinkamas vietoves priskirti ypač vertingoms vietovėms, įstatymų leidėjas turi ir įgaliojimus <...> nustatyti specialų tų vietovių apsaugos ir naudojimo režimą.

Atsižvelgiant į valstybės raidos procesus ypatingai yra svarbu, kad žemė būtų naudojama efektyviai, racionaliai ir tausojančiai. Valstybė turi pareigą užtikrinti, kad žemės valdymo ir naudojimo santykiai būtų reguliuojami suderinant žemės teisinių santykių subjektų interesus ir svarbiausia užtikrinant pagrindinę žemės funkciją. Žemės savininkų teisės negali priklausyti nuo kitų žemės teisinių santykių subjektų, t. y. nuo žemės valdytojų ir naudotojų, valios. Vienas svarbiausių valstybės uždavinių yra užtikrinti, kad valdant ir naudojant žemę būtų laikomasi Lietuvos Respublikos Konstitucijos, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo²⁰ bei kitų žemės teisinius santykius reglamentuojančių teisės aktų. Valstybinės žemės nuosavybės teisei apsaugoti turi būti vykdoma žemės naudojimo valstybinė kontrolė.

Žemės naudojimo teisinius santykius, o taip pat jos teisinę apsaugą, reglamentuoja įstatymai žemės naudojimo apribojimai, jos teisinė apsauga yra būtina tam, kad žemės naudotojai, vykdydami savo veiklą, nepažeistų konstitucinių principų – tausotų bei racionaliai naudotų gamtos išteklius. „Dėl išskirtinių žemės savybių ją valdančių ir naudojančių subjektų veikla yra labiau

¹⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto statybų privačioje žemėje reglamento nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų Konstitucinio įstatymo (1996 m. birželio 20 d. redakcija) nuostatomis, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatomis“, *supra note 2*.

¹⁹ Konstitucinio Teismo 2007 m. liepos 5 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį Nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 5 straipsnio 2 dalies 1 punkto (2002 m. balandžio 2 d. redakcija), 16 straipsnio 7 dalies (1999 m. gegužės 13 d., 2001 m. gruodžio 11 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2007, Nr. 79-3018. Prieiga per internetą: <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta557/content>.

²⁰ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 9.

reglamentuota, negu kitų turtinių santykių subjektų. Žemės naudojimo apribojimai yra neišvengiami jau vien dėl to, kad žemė yra gamtinės aplinkos dalis ir netinkama žemės naudotojo veikla gali pažeisti konstitucinius principus tausoti bei racionaliai naudoti gamtos išteklius, saugoti juos nuo užteršimo ar kitokio jų savybių pablogėjimo. Be to, vykdant veiklą konkrečiame žemės sklype neturi būti pažeidžiami ir gretimų žemės sklypų savininkų ar naudotojų bei gyventojų interesai.²¹

Lietuvos Respublikos teisės aktuose nėra nustatyto tikslaus žemės naudojimo valstybinės žemės naudojimo kontrolės sąvokos apibrėžimo. Nors sąvoka atrodo suprantama, kad tai yra institutas reguliuojantis ir kontroliuojantis vieną iš svarbiausių valstybės funkcijų, t. y. žemės naudojimo sąlygas ir tvarką, tačiau vis vien reikalauja papildomos analizės. Siekiant išanalizuoti žemės naudojimo valstybinės kontrolės sąvoką, kuri susijusi su žemės naudojimo valstybinės kontrolės tikslais ir reikšmingumu, turime aptarti žemės naudojimo valstybinės kontrolės reguliavimą.

Pagrindiniame valstybės įstatyme – Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnyje yra nustatyta, kad Lietuvos Respublikai išimtinė nuosavybės teise priklauso: žemės gelmės, taip pat valstybinės reikšmės vidaus vandenys, miškai, parkai, keliai, istorijos, archeologijos ir kultūros objektai. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 straipsnis nustato, kad nuosavybė neliečiama, nuosavybės teises saugo įstatymai, nuosavybė gali būti paaimama tik įstatymų nustatyta tvarka. Žemės savininkas turi teisę su jam priklausančiu turtu atlikti bet kokius veiksmus, išskyrus uždraustus įstatymu, naudojant savo turtą nepažeisti kitų asmenų teises ir laisves. Kiti asmenys turi nepažeisti žemės savininko teisių, o valstybė turi pareigą ginti ir saugoti nuosavybę. Įstatymai turi saugoti savininkų, taigi ir valstybės, nuosavybės teises.²²

Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2021 m. rugsėjo 28 d. nutarime KT158-A-N12/2021, pažymima, kad nuosavybės teisė nėra absoliuti, ji gali būti įstatymu ribojama *inter alia* dėl nuosavybės objekto pobūdžio, padarytų teisei priešingų veikų; ribojant nuosavybės teises visais atvejais turi būti laikomasi šių sąlygų: jos gali būti ribojamos tik remiantis įstatymu; apribojimai turi būti būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises ir

²¹ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 9.

²² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto statybų privačioje žemėje reglamento nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo (1996 m. birželio 20 d. redakcija) nuostatomis, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatomis“, *supra note* 2.

laisves, Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, visuomenei būtinus konstituciškai svarbius tikslus; turi būti paisoma proporcingumo principo, pagal kurį įstatymuose numatytos priemonės turi atitikti siekiamus visuomenei būtinus ir konstituciškai pagrįstus tikslus (*inter alia* 2000 m. gruodžio 21 d., 2009 m. balandžio 10 d., 2017 m. kovo 15 d. nutarimai).²³

Lietuvos Respublikos žemės įstatymo²⁴, reguliuojančio žemės tvarkymo procesą, 2 straipsnio 6 dalis nustato, kad žemė tai Lietuvos Respublikos teritorijoje, jos išskirtinėje ekonominėje zonoje ir kontinentiniame šelfe Baltijos jūroje esantys sausumos plotai, paviršiniai vidaus ir teritoriniai vandenys.²⁵ Nors Lietuvos Respublikos Konstitucija ir įstatymai saugo ir gina žemės savininkų teises ir laisves, tačiau kartu nustato ir asmenų pareigas, kad žemė ir jos ištekliai būtų naudojami protingai ir tausojančiai. Tam, kad žemės savininkai, valdytojai ir naudotojai (toliau – žemės naudotojai) veiklą vykdytų atsakingai, teisėtai ir nepažeistų teisės aktų principų yra būtini žemės naudojimo apribojimai bei jos teisinė apsauga. Lietuvos Respublikos Konstitucija, nei kiti galiojantys įstatymai nepaneigia valstybės galimybės išskirti prioritetinius dalykus reguliuojamų žemės teisinių santykių srityje ir nustatyti tam tikrus specifinius reikalavimus atitinkamiems subjektams, tai yra žemės savininkams, valdytojams ir naudotojams.²⁶ Darytina išvada, kad žemės naudojimo (valstybinės kontrolės samprata) „teisinis reguliavimas“ iš esmės atsiskleidžia per žemės naudotojų teises ir pareigas.

Lietuvos Respublikos įstatymai ir juos įgyvendinantys teisės aktai, kurie reguliuoja žemės savininkų ir naudotojų teises ir pareigas, tuo pačiu nustato žemės naudojimo ir apsaugos teisinį režimą ir jos apsaugos priemones. Žemės naudojimo teisė reiškia teisę naudoti žemę pagal jai nustatytą naudojimo paskirtį materialiams ir kitiems poreikiams tenkinti tuo siekiant gauti iš žemės naudos, t. y., išauginti produkciją, statyti pastatus ir įrenginius, eksploatuoti naudingąsias iškasenas ar vykdyti kitą veiklą.²⁷ Žemės valdymo ir naudojimo apribojimo reikalavimų įgyvendinimas veiksmingas tuomet, kai administraciniai sprendimai susiejami su teritorijų planavimo, žemės sklypų formavimo, daiktinių teisių registravimo ir žemės naudojimo valstybinės kontrolės sistema. Nors pagrindinės žemės naudojimo sąlygos nustatomos pagal teritorijų planavimo dokumentus bei įrašomos į žemės sklypų kadastro duomenų bazę, tačiau šių

²³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2021 m. rugsėjo 28 d. nutarimas KT158-A-N12/2021 „Dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo (2017 m. lapkričio 23 d. redakcija) 5 straipsnio 8 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, supra note 20.

²⁴ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, supra note 12.

²⁵ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, supra note 12.

²⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. rugsėjo 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 6 straipsnio pirmosios ir antrosios dalių normų, reguliuojančių vietos savivaldos institucijų teises valstybinės žemės valdymo srityje, ir 24 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, supra note 22.

²⁷ Pranas Aleknavičius. Žemės teisė. Kaunas: Akademija, 2007, 34.

reikalavimų laikymosi kontrolė dar nėra pakankamai efektyvi. 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.

Apžvelgus žemės naudojimo valstybinės kontrolės teisinį reguliavimą galima daryti išvadą, kad Lietuvos Respublikos teisės aktuose nėra nustatyto tikslaus žemės naudojimo valstybinės žemės naudojimo kontrolės sąvokos apibrėžimo. Išanalizavus žemės naudojimo sąlygas ir apribojimus, žemės naudojimo tvarką bei atsakomybę už šiuos pažeidimus, žemės naudojimo valstybinę kontrolę galima apibrėžti kaip įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuotą žemės savininkų ir naudotojų veiklos priežiūros priemonių visumą, kuri užtikrina tinkamą žemės ir kitų gamtos išteklių naudojimą, jų apsaugą, fiksuoja teisės aktų pažeidimus bei sprendžia klausimą dėl atsakomybės taikymo.

1.2. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės samprata Europos Sąjungoje

Europa yra vienas intensyviausiai naudojamų žemynų pasaulyje. Jame yra didžiausia žemės dalis (iki 80 %), naudojama gyvenvietėms, gamybos sistemoms (ypač žemės ūkiui ir miškininkystei) ir infrastruktūrai. Tačiau dažnai kyla prieštaringų žemės naudojimo reikalavimų, dėl kurių reikia priimti sprendimus, susijusius su sunkiais kompromisais.

1948 m. buvo paskelbta Visuotinė žmogaus teisių deklaracija. Visos deklaraciją pasirašiusios vyriausybės oficialiai pripažino, kad žmonių teisė į tinkamą pastogę yra viena iš jų teisės į tinkamą gyvenimo lygį sudedamųjų dalių. 1996 m. „Habitat II“ konferencijoje daugelis šalių įsipareigojo „skatinti optimalų produktyvios žemės naudojimą miesto ir kaimo vietovėse ir apsaugoti pažeidžiamas ekosistemas bei aplinkos požiūriu pažeidžiamas vietas nuo neigiamo žmonių gyvenviečių poveikio, *inter alia*, plėtojant ir remiant patobulintos žemėtvarkos praktikos įgyvendinimą (UNCHS 1996). Galimybė gauti žemę ir kredito garantija yra gyvybiškai svarbūs tvaraus vystymosi ir geros žemės valdymo praktikos komponentai. Kiekviena valstybė turi užtikrinti, kad būtų įdiegti veiksmingi žemės administravimo mechanizmai.²⁸ Žemės naudojimo planavimas ir valdymas yra labai svarbūs, jei norima žemės naudojimą suderinti su aplinkosaugos klausimais. Tai iššūkis, apimantis įvairius politikos lygius ir sektorius reikalaujantis integruoto požiūrio. Žemės naudojimo pasekmių aplinkai stebėjimas ir tarpininkavimas, kartu išlaikant

²⁸ Peteris F. Deilas ir Johnas D. McLaughlinas, *Land Administration*, 2000.

pagrindinių išteklių gamybą ir tuo pačiu saugant aplinką, yra pagrindinis politikos formuotojų visame pasaulyje prioritetas.

Žemės administravimo politika apima ne tik skirtingų žemės naudojimo būdų būklę, pvz., žemėnaudos modelius ir susijusią infrastruktūrą, bet ir žemės naudojimo pokyčius, pvz., plėtros intensyvumą ir laipsnį. Ji buvo apibūdinama kaip standartų, nurodymų ir gairių²⁹ serija, vyriausybės įsikišimų rinkinys³⁰, strateginis instrumentų derinys viešojo planavimo tikslams pasiekti³¹ ir vieša veikla, pabrėžianti didelę strategijos ir dinamikos svarbą.³²

Latvijoje žemės naudojimo valstybinės kontrolės sąvoka Žemėtvarkos įstatymu³³ reglamentuota kaip žemės naudojimo apsaugos ir sąlygų principų visuma žemės viešajai infrastruktūrai užtikrinti, valstybinės ir savivaldybių žemės tvarkymui, žemės ir dirvožemio apsaugai, kurios tikslas skatinti tausų žemės naudojimą ir apsaugą. Įstatymas priimtas siekiant išsaugoti žemę kaip tautinės valstybės ir nacionalinio turto egzistavimo pagrindą, taip pat derinti įvairių žemės naudojimo sektorių interesus.³⁴

Lyginant Lietuvos ir Latvijos žemės naudojimo valstybinę kontrolę, kaip teisės aktais reglamentuotą žemės savininkų ir naudotojų veiklos priežiūros priemonių įgyvendinimo procesą, šios sąvokos yra panašios, tačiau pati kontrolė nėra veiksminga, kadangi šią funkciją prižiūrinčių atskirų institucijų bendradarbiavimas įvairiais lygmenimis dažnai būna praktiškai neefektyvus: prieštarauja interesai, dubliuojamos funkcijos, nevienodas teisės aktų nuostatų aiškinimas ir pan., o tai daro neigiamą įtaką darniam žemės valdymui ir administravimui.³⁵

Kalbant apie Estijos valstybę čia bendro žemės įstatymo nėra. Žemės naudojimo reikalavimai yra nustatyti Nacionaliniame teritorijų plane. Estijos Respublikos Planavimo įstatymo³⁶ tikslas – pasitelkiant teritorijų planavimą sukurti ilgalaikį ir subalansuotą žemės naudojimo modelį, kuriame būtų atsižvelgiama į Estijos visuomenės poreikius ir interesus kurti kokybišką gyvenamąją aplinką. Miškų įstatyme³⁷ teigiama, kad siekiant užtikrinti stabilią aplinkos

²⁹ Han, J.; Zhang, Y. Land policy and land engineering. *Land Use Pol.* 2014, 40, 64–68. [CrossRef];

³⁰ Hartmann, T.; Spit, T. Editorial: Dynamics of land policies – Triggers and implications. *Land Use Pol.* 2018, 77, 775–777;

³¹ Gerber, J.D.; Hartmann, T.; Hengstermann, A. (Eds.) *Instruments of Land Policy: Dealing with Scarcity of Land*; Routledge: Oxon, UK, 2018;

³² Hartmann, T.; Needham, B. (Eds.) *Planning by Law and Property Rights Reconsidered*; Ashgate: Farnham, UK, 2012;

³³ Latvijas Vestnesis. *Land Management Law*. 2014, prieiga per internetą: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/270317>;

³⁴ Cabinet of Ministers of the Republic of Latvia. *Legal Acts. Latvia's Land Management Policy (a Draft, 2018)*, prieiga per internetą: <http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40463287> (accessed on 8 May 2021). (In Latvian);

³⁵ A. Auzins, P. Brokking, E. Jürgenson, P. Lakovskis, J. Paulsson, E. Romanovs, J. Valčiukienė, J. Viesturs, K. Weninger, *Land Resource Management Policy in Selected European Countries*. *Land* 2022, 11, 2280, prieiga per internetą: <https://doi.org/10.3390/land11122280>;

³⁶ Riigi Teataja. *Planning Act*. 2015. Prieiga per internetą: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/518122015001/consolide>;

³⁷ *Ibid.*

būklę ir daugialypį miško naudojimą, valstybinės miško žemės plotas turi sudaryti ne mažiau kaip 20 procentų Estijos Respublikos žemyninės dalies ploto. Įstatyme nenurodoma kiek iš viso turi būti miško žemės, tačiau duodami tam tikri nurodymai, todėl įstatymas aiškių kriterijų nenustato.

Žemės naudojimo valdymo teisinis reguliavimas Austrijoje yra padalintas ir priskiriamas devynioms federalinių žemių teisėms ir pozicijoms. Vietoje visa apimančių teisinių gairių kiekviena federalinė žemė gali pati spręsti dėl savo direktyvų. Žemės naudojimo kontrolės sąvoka apibrėžiama miškininkystės, teritorijų planavimo, vandens, gamtos apsaugos įstatymuose taip pat statybos kodekse bei Alpių konvencijos protokole.³⁸ Faktinis leistinų žemės naudojimo būdų planavimas yra pasiekiamas zonavimo planais „*Flächenwidmungspläne*“, o tai suteikia galimybę žemės sklypų savininkams naudoti žemę tam tikrais statybos tikslais pagal nustatytą zonavimo kategoriją. Žemės plėtros planų priemonė „*Bebauungsplan*“ naudojamas apibrėžti, kaip žemė gali būti užstatyta ir naudojama, taip pat transporto maršrutų plotams nustatyti. Šiuose planuose yra nurodyti konkretūs reikalavimai, ką leidžiama statyti konkrečiuose žemės sklypuose.³⁹ Žemės naudojimas yra viena iš opiausių Asutrijos žemės tvarkymo problemų, kadangi pats žemės naudojimas yra per didelis.

Švedijoje žemės naudojimas nėra aiškiai apibrėžtas. Žemės naudojimą reglamentuoja Planavimo ir statybos įstatymas⁴⁰, kuriame nustatyta, kad žemėnaudos planavimas turėtų būti vykdomas taip, kad žemė ir vandens plotai būtų naudojami taip, kaip jie geriausiai tinka atsižvelgiant į jų pobūdį, situaciją ir esamus poreikius. Be to, planuojant gamtos ir kultūros vertybes, aplinkos ir klimato aspektus, turi būti skatinama kryptinga struktūra, estetiška aplinka, gyvybinga ir ilgalaikė gyvenamoji aplinka, atsižvelgiant į ilgalaikius poreikius. Kadangi Švedijoje didelę dalį žemės sudaro miškai, todėl Švedijos įstatymai žemės planavimą ir jos naudojimo tvarkos priežiūra vykdo atsižvelgiant į geriausią konkrečios žemės ar vandens ploto naudojimą, todėl fizinės Švedijos kraštovaizdžio savybės yra labai svarbios norint veiksmingai valdyti žemę. Švedijoje žemės naudojimas yra organizuojamas trimis lygiais: nacionaliniu, regioniniu ir savivaldybių. Didžioji dalis žemės sklypų planavimo funkcijų buvo deleguota būtent vietos valdžiai ir todėl kiekviena savivaldybė yra atsakinga už tvaraus žemės naudojimo praktikos skatinimą, išlaikant pusiausvyrą su visuomenės ir ekonomiais poreikiais.

³⁸ Minixhofer, P.; Stangl, R.; Baumgarten, A.; Huber, S.; Weigl, M.; Tramberend, P.; Zechmeister-Boltenstern, S. INSPIRATION for Sustainable Soil and Land Use Management in Austria. Die Bodenkultur J. Land Man. Food Environ. 2019, 70, 113–123.

³⁹ Gruber, M.; Kanonier, A.; Pohn-Weidinger, S.; Schindelegger, A. Spatial Planning in Austria with References to Spatial Development and Regional Policy; Office of the Austrian Conference on Spatial Planning (ÖROK Publication Series No. 202): Vienna, Austria, 2018

⁴⁰ Sveriges Riksdag. Plan- Och Bygglag (2010:900). Prieiga per internetą: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900 (accessed on 27 October 2021)

Tvarus žemės ūkio valdymas gali būti pasiektas tik tada, kai visos suinteresuotosios šalys žinos apie bendrą ilgalaikį tvaraus žemės naudojimo valdymo supratimą ir galės viena kitai pranešti apie savo poreikius. Šalių bendru sutarimu nustatyta, kad lemiamas tvaraus žemės naudojimo valdymo raktas yra tinkamas bendravimas bendrais lygmenimis. Didžiausias tvaraus žemės naudojimo valdymo iššūkis yra tarpsektorinis suinteresuotųjų šalių ryšys, siekiant užtikrinti įsipareigojimą.⁴¹

Daroma prielaida, kad bendra žemės politika šalyje gali apjungti arba integruoti skirtingų sektorių politikos ir planų įgyvendinimą. Išanalizuotų šalių patirtis rodo, kad bendra žemės politika, kaip teisės šaltinis (dokumentas), nėra priimta nė vienoje iš šalių. Diskusijos dėl bendros žemės politikos aktualios Lietuvoje ir Latvijoje. Lietuvoje ir Estijoje žemės politikos bendri aspektai numatyti per teritorijų planavimą nacionaliniu lygiu. Austrijoje yra centralizuotų priemonių, kurios buvo kuriamos ir įdiegtos ilgą laiką. Švedijos žemės politikoje ir plėtroje problemų kyla dėl įstatymo įgyvendinimo.⁴² Europos Komisija turi atlikti tam tikrą vaidmenį užtikrinant, kad valstybės narės savo žemės naudojimo planuose atsižvelgtų į aplinkosaugos klausimus ir taikytų integruotą žemės tvarkymą.

Darytina išvada, kad pagrindiniai reikalavimai, keliami žemės naudojimui Europos Sąjungos valstybėse bei kitose Vakarų Europos šalyse, yra įstatymais arba teritorijų planavimo dokumentais reglamentuojamos žemės naudojimo sąlygos bei šių naudotojų veiklos priežiūros priemonių procesas, valstybės institucijų ir visuomeninių organizacijų įjungimas į žemės tvarkymo sistemą. Taigi, akivaizdu, kad žemės naudojimo valstybinei kontrolei mūsų šalyje taip pat turi būti skiriamas didelis dėmesys. Pagal išnagrinėtų šalių žemės naudojimo valstybinės kontrolės teisinį reguliavimą galime teigti, kad žemės planavimo ir naudojimo funkcijų delegavimas vietos valdžiai yra tinkamas būdas išsaugoti pusiausvyrą tarp valstybės ir visuomenės interesų.

1.3. Žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančios Nacionalinės žemės tarnybos statusas

Žemė yra ypatingas nekilnojamas turtas, kurio negalima sutapatinti su kitais daiktais ir turtu, nes žemė iš esmės yra nesunaikinama, turi savybę atsinaujinti, duoda derlių ir žaliavą pramonei, tenkina socialinius visuomenės poreikius.⁴³ Pagal Lietuvos Respublikos civilinį

⁴¹ A. Auzins, P. Brokking, E. Jürgenson, P. Lakovskis, J. Paulsson, E. Romanovs, J. Valčiukienė, J. Viesturs, K. Weninger, Land Resource Management Policy in Selected European Countries. Land 2022, 11, 2280, prieiga per internetą: <https://doi.org/10.3390/land11122280>, supra note, 39.

⁴² Ibid.

⁴³ Eduardas Monkevičius, „Žemės teisė ir administravimas“, 2014 m. 14 pslp.

kodeksą žemė taip pat apibūdinama nekilnojamoju turtu, kuriai priskiriami ir žemėje esantys daiktai, kurie negali būti perkelti iš vietos į vietą nepakeitus jų esmės ir vertės.⁴⁴

Konstitucinio Teismo doktrina akcentuoja įstatymo leidėjo įgaliojimus, atsižvelgiant į žemės, miškų, parkų, vandens telkinių visuomeninę reikšmę nustatyti specialų jų naudojimo ir apsaugos teisinį režimą. Kalbant apie bendruosius reglamentavimo aspektus reikia pastebėti, jog iš esmės nuosavybės valdymo ir naudojimo, Žemės tvarkymo ir administravimo kylantys visuomeniniai santykiai yra kompleksiniai, šia santykiai reguliuojami tiek privatinės, tiek viešosios teisės normomis.⁴⁵ Žmonių visuomenės ir gamtos tarpusavio santykius reguliuoja įstatymai ir įstatymų lydymieji teisės aktai.⁴⁶ Nors Vyriausybės įgaliotos valstybinės institucijos, vykdančios žemės administravimo funkcijas, tiesiogiai Žemės įstatyme⁴⁷ neįvardintos, tačiau pagal Žemės įstatymo⁴⁸ 32 straipsnio 2 dalyje nustatytus įgalinimus galima spręsti, kad pagrindinė specializuota valstybinio žemės administravimo institucija yra Aplinkos ministerija, kurios viena iš funkcijų yra koordinuoti valstybinę žemės naudojimo kontrolę.⁴⁹

Pagrindinė institucija, turinti įgaliojimus formuoti valstybės politiką žemės santykių reguliavimo ir žemės tvarkymo srityje yra Aplinkos ministerija, kuri siekdama jai nustatytų veiklos tikslų pagal kompetenciją formuoja valstybės politiką žemės tvarkymo, žemės reformos, žemėtvarkos, geodezijos, kartografijos, nekilnojamojo turto kadastro, žemės naudojimo valstybinės kontrolės srityse, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą. Siekiant užtikrinti žemės naudojimo ir apsaugos teisinį režimą valstybė turi pareigą vykdyti žemės naudojimo valstybinę kontrolę, kad tinkamai įgyvendinti žemės naudojimą ir jos kontrolę, Šią ir kitas viešojo žemės administravimo funkcijas yra deleguota vykdyti Vyriausybės įgaliota valstybinė institucija – Nacionalinė žemės tarnyba prie Aplinkos ministerijos (toliau – Nacionalinė Žemės tarnyba).

Nacionalinė žemės tarnyba yra įstaiga prie Lietuvos Respublikos Aplinkos ministerijos, įgyvendinanti valstybės politiką žemės tvarkymo ir administravimo, žemės reformos, žemėtvarkos planavimo, nekilnojamojo turto kadastro, apskaitos, geodezijos, kartografijos, valstybinių erdvių duomenų rinkinių ir žemėlapių rengimo srityse. Pagal Žemės įstatymo⁵⁰ 7 straipsnio 1 dalies nuostatas Nacionalinė žemės tarnyba yra viena iš valstybinės žemės patikėjimo teisės subjektų

⁴⁴ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. Valstybės žinios, 2000-09-06, Nr. 74-2262, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.107687>.

⁴⁵ Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 29, 2015, prieiga per internetą: <https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/lvat-biuletenis-nr.29.pdf>.

⁴⁶ Pranas Aleknavičius. *Aplinkosaugos ir aplinkotvarkos teisė*. Kaunas: Ardiva, 2008, 4.

⁴⁷ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

⁴⁸ *Ibid.*

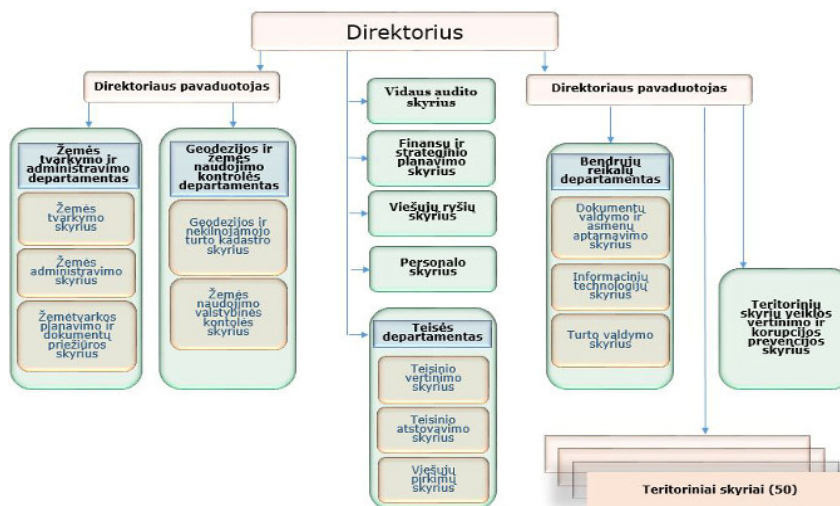
⁴⁹ Eduardas Monkevičius, „Žemės teisė ir administravimas“, 2014 m. 250 pslp

⁵⁰ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

(patikėtinių), kuri yra visos Lietuvos Respublikos valstybinės žemės, išskyrus žemę, kuri Žemės įstatymo⁵¹ ir kitų įstatymų nustatyta tvarka patikėjimo teise perduota kitiems subjektams, savininkė. Valstybinės žemės patikėjimo teisės patikėtiniai valdo, naudoja jiems patikėjimo teise perduotą žemę bei ja disponuoja Žemės įstatymo⁵² ir kitų įstatymų nustatyta tvarka bei sąlygomis visuomeninei naudai teikti.⁵³

1918 m. lapkričio 11 d. sudaryta Laikinoji Vyriausybė, kurios sudėtyje įkurta Žemės ūkio ir valstybės turtų ministerija. Ministerijos struktūroje buvo Žemės tvarkymo ir matavimo departamentas, kurio pavadinimas nuo 1924 m. sausio 1 d. pakeistas į Žemės tvarkymo departamentą. Ši įstaiga su rajonų ir stambiųjų miestų žemėtvarkos tarnybomis bei gamybinius žemėtvarkos, geodezijos, kartografijos ir žemės kadastro darbus vykdančiomis organizacijomis palaipsniui išaugo į centralizuotai valdomą žemės administravimo sistemą, kurios tarpusavio ryšiai išliko nesuardyti iki šių dienų. Viena iš dabartinių Žemės tvarkymo departamento vykdytos veiklos tęsėjų yra Nacionalinė žemės tarnyba.⁵⁴

Nacionalinė žemės tarnyba buvo įsteigta 2001 metų liepos 1 dieną. Nuo 2010 metų liepos 1 dienos, panaikinus apskričių viršininkų administracijas, Nacionalinė žemės tarnyba perėmė jose veikusią žemėtvarkos skyrių ir kitas apskričių viršininkų administracijų funkcijas, susijusias su žemės tvarkymu. Perimtoms funkcijoms vykdyti Tarnyboje buvo įkurti 48 teritoriniai žemėtvarkos skyriai, aptarnaujantys visų šalies savivaldybių teritorijas. 2012 metų balandžio 2 dieną įsigaliojo atnaujinta Nacionalinės žemės tarnybos administracijos struktūra su 50 teritorinių skyrių, kartu patikslinus jų funkcijas ir darbų apimtis.



1 pav. Nacionalinės žemės tarnybos administracijos struktūra.

⁵¹ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Aleknavičius, P., *supra note* 7, p. 10.

Nacionalinės žemės tarnybos vykdoma veiklos sritis, tai administracinių paslaugų teikimas ir priklausomai nuo to, kaip efektyviai ši veikla yra vykdoma, priklauso jos rezultatai bei teikiamų paslaugų kokybė. Nacionalinės žemės tarnybos skyrių teritorinis išdėstymas leidžia efektyviai įgyvendinti įstaigos uždavinius ir funkcijas, o taip pat tinkamai vykdyti vieną iš svarbiausių deleguotų funkcijų – žemės naudojimo valstybinę kontrolę. Įstaigos padalinių veiklą ir vidaus tvarką reguliuoja Nacionalinės žemės tarnybos darbo reglamentas, struktūrinių padalinių nuostatai ir kiti Nacionalinės žemės tarnybos direktoriaus įsakymais tvirtinami teisės aktai.

Nacionalinė žemės tarnyba savo veikloje vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos įstatymais, Lietuvos Respublikos tarptautinėmis sutartimis, Respublikos Prezidento dekretais, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimais, Ministro Pirmininko potvarkiais, Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymais ir Nacionalinės žemės tarnybos nuostatais⁵⁵. Svarbiausieji Nacionalinės žemės tarnybos uždaviniai yra išvardinti Nacionalinės žemės tarnybos nuostatų⁵⁶ 5 punkte, o atliekamos funkcijos 6 punkte. Vienas iš svarbiausių įstaigos ir teritorinių skyrių uždavinių ir funkcijų yra žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimas ir vykdymas, tačiau pasak Eduardo Monkevičiaus „aiškaus ir tikslaus jų funkcijų, teisių ir pareigų reglamentavimo bei atribojimo šioje srityje nėra.“⁵⁷.

Svarbiausieji Nacionalinės žemės tarnybos uždaviniai yra: įgyvendinti valstybės politiką žemės tvarkymo ir administravimo, nuosavybės teisių į žemę, mišką, vandens telkinius atkūrimo, valstybinės žemės perleidimo, perdavimo naudotis ir kitose žemės reformos srityse, žemėtvarkos planavimo, nekilnojamojo turto kadastro, apskaitos, geodezijos, kartografijos ir valstybinių erdvinių duomenų rinkinių ir žemėlapių rengimo srityse; žemės santykių teisinio reglamentavimo įgyvendinimo užtikrinimas; valstybinės žemės patikėjimo teisės subjekto (patikėtinio) funkcijų atlikimas; žemės naudojimo valstybinę kontrolę organizavimas ir vykdymas; informacinių sistemų valdymas „Geoportal“; žemėtvarkos planavimo dokumentų rengimo ir priežiūros užtikrinimas. Lyginant institucijos skyrių uždavinius galima išskirti, kad Nacionalinės žemės tarnybos svarbiausi uždaviniai yra žemės santykių teisinio reglamentavimo įgyvendinimo užtikrinimas, įstatymuose nustatytų informacinių sistemų ir kadastrų valdymas ir žemėtvarkos planavimo dokumentų rengimo priežiūros kontrolė.

⁵⁵ Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2001 m. birželio 14 d. įsakymu Nr. 194 „Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos“. Valstybės žinios, 2001-06-20, Nr. 52-1852, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.138662?jfwid=-uwm4cdzye>.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Eduardas Monkevičius, *Žemės teisė ir administravimas*. (Vilnius: 2014), 264.

Antanas Miknius teigė, kad „žemėtvarkos tarnybų sėkminga veikla priklauso nuo jų organizavimo ir valdymo formų tobulinimo ir aukštos specialistų kvalifikacijos”⁵⁸. Atsižvelgiant į tai, Nacionalinė žemės tarnyba, vykdydama veiklos priežiūros funkcijas patvirtino Nacionalinės žemės tarnybos veiklos efektyvumo rodiklius⁵⁹, kurie padeda siekti pagrindinių ir svarbiausių institucijos tikslų. Siekiant geresnių rodiklių Nacionalinė žemės tarnyba nustatė vieną iš pagrindinių tikslų – užtikrinti tinkamą žemės naudojimą.

Nacionalinė žemės tarnyba iš esmės įgyvendina valstybės politiką žemės naudojimo valstybinės kontrolės srityje. Būtent Nacionalinė žemės tarnyba yra atsakinga už šios kontrolės tinkamą organizavimą bei vykdymą, turi atsakingą pareigą prižiūrėti, ar laikomasi įstatymuose nustatytų reikalavimų. Tarnyba privalo užtikrinti, kad žemės savininkai ir kiti žemės naudotojai atliktų savo pareigas bei tinkamai naudotųsi žeme. Nacionalinė Žemės tarnyba vadovaudamasi Lietuvos Respublikos žemės įstatymo⁶⁰ 32 straipsnio 3 dalies 9 punktu ir 36 straipsnio 1 dalimi, Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatais organizuoja ir vykdo žemės naudojimo valstybinę kontrolę, kurios tikslas – sistemingai tikrinti, ar žemę naudojantys asmenys laikosi teisės aktuose nustatytų Žemės naudojimo tvarkos reikalavimų.

Nacionalinė žemės tarnyba didžiausią žalos ir pavojaus visuomenei, kitų asmenų ar aplinkai atsiradimo riziką pažymi žemės naudojimo valstybinės kontrolės srityje, kurios metu sistemingai tikrinama, ar žemę naudojantys fiziniai ir juridiniai asmenys savo veikla nepažeidė įstatymais ir Vyriausybės nutarimais nustatytos žemės naudojimo tvarkos. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės metu Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių skyrių specialistai tikrina kaip žemės savininkai ir naudotojai laikosi imperatyvių žemės naudojimo reikalavimų, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo⁶¹ 21 straipsnyje nustatytų žemės savininkų ir kitų naudotojų pareigų.⁶² Nacionalinės žemės tarnybos vadovas iki kiekvienų metų vasario 1 dienos patvirtina Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų⁶³ nustatyta tvarka parengtą metinį žemės tvarkymo darbų planą, pagal kurį teritoriniams skyriams nustatomas objektų naudojimo patikrinimų skaičius, prioritetai ir gairės.

⁵⁸ Antanas Miknius, *Žemėtvarkos vadyba*, (Kaunas: Ardiva, 2008), 4.

⁵⁹ Nacionalinės žemės tarnybos, atliekančios ūkio subjektų veiklos priežiūrą, veiklos efektyvumo rodikliai, patvirtinti Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2014 m. kovo 18 d. įsakymu Nr. 1P-(1.3)-95 „Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos, atliekančios ūkio subjektų veiklos priežiūrą, veiklos efektyvumo rodiklių patvirtinimo“.

⁶⁰ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

⁶¹ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

⁶² Nacionalinės žemės tarnybos prie žemės ūkio ministerijos, atliekančios ūkio subjektų veiklos priežiūrą, 2019 metų veiklos efektyvumo rodiklių ataskaita, prieiga per internetą: <https://www.nzt.lt/go.php/lit/Ataskaitos>.

⁶³ Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimu Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1994-12-16, Nr. 97-1919, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.15562/asr>.

Išnagrinėjus Nacionalinės žemės tarnybos tinklapyje pateiktų teritorinių skyrių 2020 metais, 2021 metais ir 2023 metais pateiktų žemės naudojimo valstybinės kontrolės ataskaitas⁶⁴ buvo nustatyta, kad Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių skyrių 2020 metų Žemės tvarkymo darbų plane⁶⁵ numatyta, kad 2020 metais Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniai skyriai iš viso atliks 12 010 žemės naudojimo valstybinės kontrolės patikrinimų pagal šias prioritетines sritis: kitos paskirties privačių žemės sklypų patikrinimai (numatyta 1879 patikrinimai, atlikta – 1688); kitos paskirties išnuomotų valstybinės žemės sklypų patikrinimai (numatyta 1995 patikrinimai, atlikta – 1801); perduotų neatlygintinai naudotis ar patikėjimo teise valdyti valstybinės žemės sklypų naudojimo patikrinimai (numatyta 1663 patikrinimai, atlikta – 1506).; apleistų privačių ir valstybinės žemės sklypų (plotų) naudojimo patikrinimai (numatyta 1694 patikrinimai, atlikta – 1698); kiti žemės naudojimo patikrinimai (numatyta 1487 patikrinimai, atlikta – 1599).

Vertinant kiekybine prasme atliktų žemės naudojimo valstybinę kontrolės patikrinimų apimtis Žemės tvarkymo darbų planas 2020 metais buvo įgyvendintas (iš viso atlikti 12064 patikrinimai) ir iš esmės įvykdytas numatytų patikrų planas pagal prioritетines sritis. Nacionalinė žemės tarnyba savo 2020 metų žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ataskaitoje pateiktoje Nacionalinės žemės tarnybos 2021 m. sausio 19 d. raštu Nr. 1LS-2-(9.15)⁶⁶ pažymėjo, kad planinių ir neplaninių žemės naudojimo patikrinimų metu nustatomas bendras pažeidimų skaičiaus sumažėjimas suponuoja išvadą, kad asmenų konsultavimas ir žemės naudojimo valstybinės kontrolės tikslų viešinimas pasiekia tikslą – asmenys geriau žino savo pareigas žemės naudojimo srityje. Ataskaitoje pažymima, kad nepaisant Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbto karantino dėl Covid-19 pandemijos, visuomenė buvo aktyvi teikdama informaciją Nacionalinei žemės tarnybai apie galimus žemės naudojimo tvarkos pažeidimus.

Vykdam žemės naudojimo valstybinę kontrolę 2020 metais Nacionalinė žemės tarnyba nustatė 3523 žemės naudojimo tvarkos pažeidimus. Nustatyta, kad daugiausiai pažeidimų nustatyta dėl žemės naudojimo apleidimo atvejų – 1727 atvejai pagal Lietuvos Respublikos

⁶⁴ Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2020 – 2023 metais pateiktų žemės naudojimo valstybinės kontrolės ataskaitos. Prieiga per internetą: <https://www.nzt.lt/go.php/lit/Zemes-naudojimo-valstybines-kontroles-ataskaitos>.

⁶⁵ Žemės tvarkymo darbų planas, patvirtintas Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2020 m. kovo 2 d. įsakymu Nr. 1P-77-(1.3.) „Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos teritorinių skyrių 2020 m. žemės tvarkymo darbų plano patvirtinimo ir žemės sklypų (plotų) atrankos planiniams žemės naudojimo patikrinimams atlikti kriterijų sąrašo patvirtinimo“.

⁶⁶ Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2021 m. sausio 19 d. raštas Nr. 1LS-2-(9.15.) „2020 metų žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ataskaita“, prieiga per internetą: <https://storymaps.arcgis.com/stories/efad8ec4ea9b4fa5a8e0d2db87956f6b>.

administracinių nusižengimų kodekso (toliau – ANK) 333 str., valstybinės ir privačios žemės užėmimo – 1542 atvejų (ANK 110 str.), žemės naudojimo ne pagal nustatytą paskirtį ir naudojimo būdą – 216 atvejų (ANK 261 str.), riboženklių sunaikinimo arba sugadinimo – 35 atvejai (ANK 112 str.), derlingojo dirvožemio sluoksnio išsaugojimo atliekant žemės kasimo darbus taisyklių pažeidimo – 2 atvejai (ANK 257 str.), dirvožemio apsaugos priemonių nevykdymas – 1 atvejis (ANK 258 str.). Pagal statistikos duomenis matyti, kad žymiai sumažėjo žemės apleidimo atvejų ir žemės naudojimo ne pagal paskirtį atvejų. Pažymėtina, kad nustatomų savavališko žemės užėmimo atvejų skaičius kiekvienais metais lieka stabilus.

Analizuojant Nacionalinės žemės tarnybos 2021 m. atliktus žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ataskaitos duomenis pateiktus Nacionalinės žemės tarnybos 2022 m. sausio 19 d. raštu Nr. 1LS-4-(9.15 E.)⁶⁷ nustatyta, kad pagal prioritetą buvo tikrinami kitos paskirties žemės sklypai, valstybinės ir privačios žemės sklypai ir plotai, esantys sodininkų bendrijų teritorijose, apleisti privatūs ir valstybinės žemės sklypai bei kiti valstybinės plotai. Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių skyrių 2021 metų žemės tvarkymo darbų plane⁶⁸ buvo numatyta, kad 2021 metais Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniai skyriai iš viso atliks 9124 žemės naudojimo valstybinės kontrolės patikrinimus pagal šias prioritetines sritis: kitos paskirties žemės sklypų naudojimo patikrinimai (atlikta 2846 patikrinimai); valstybinės ir privačios žemės sklypų, taip pat valstybinės žemės plotų, nesuformuotų atskirais žemės sklypais, esančių sodininkų bendrijų teritorijose, patikrinimai (atlikta 1270 patikrinimų); apleistų privačių ir valstybinės žemės sklypų, taip pat valstybinės žemės plotų, nesuformuotų atskirais žemės sklypais, naudojimo patikrinimai (atlikta 1207 patikrinimai); kitus žemės naudojimo patikrinimai (atlikta 889 patikrinimai).

Iš ataskaitoje pateiktų duomenų matyti, kad Žemės tvarkymo darbų planas 2021 metais, taip pat kaip ir 2020 metų buvo įgyvendintas 100 proc., t. y. 2021 m. iš viso atlikta 10290 patikrinimai. Nacionalinė žemės tarnyba 2021 metų žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ataskaitoje⁶⁹ pažymėjo, kad vykdant žemės naudojimo valstybinę kontrolę buvo nustatyti 4760 žemės naudojimo tvarkos pažeidimai. Lyginant 2020 metų patikrinimo duomenis

⁶⁷Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2022 m. sausio 19 d. raštas Nr. 1LS-4-(9.15 E.) „2021 metų žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ataskaita“. Prieiga per internetą: <https://storymaps.arcgis.com/stories/db98e591626044b3bf30d5cf42fdcc90>.

⁶⁸ Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2021 m. kovo 22 d. įsakymas Nr. 1P-67-(1.3 E.) „Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos teritorinių skyrių 2021 m. žemės tvarkymo darbų plano ir Žemės sklypų, taip pat valstybinės žemės plotų, nesuformuotų atskirais žemės sklypais atrankos žemės naudojimo valstybinės kontrolės planiniams patikrinimams atlikti kriterijų sąrašo patvirtinimo“ (toliau – Žemės tvarkymo darbų planas).

⁶⁹ Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2022 m. sausio 19 d. raštas Nr. 1LS-4-(9.15 E.) „2021 metų žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ataskaita“, *supra note* 71.

nustatytų pažeidimų skaičius padidėjo 1237 pažeidimais daugiau. Nacionalinės žemės tarnybos ataskaitoje pažymėta, kad 2021 m. padidėjęs žemės naudojimo tvarkos pažeidimų skaičius matomas dėl 2021 m. pradėjusios veikti geografinių informacinių sistemų priemonėmis sukurtos žemės naudojimo valstybinės kontrolės paslaugos. Nustatyta, kad didesnis kiekis žemės užėmimo atvejų buvo nustatyta ir dėl 2021-07-01 įsigaliosiusios naujos ANK 110 str. dispozicijos, t. y. administracinė atsakomybė gali būti taikoma ne tik už žemės užėmimą, bet ir savavališką žemės naudojimą.

Daugiausia žemės naudojimo pažeidimų 2021 metais buvo nustatyta valstybinės ir privačios žemės užėmimo (savavališko naudojimo) atvejų – 2857 atvejai (pagal ANK 110 str.), žemės naudojimo apleidimo atvejų – 1745 atvejai (pagal ANK 333 str.), žemės sklypų naudojimo ne pagal nustatytą pagrindinę žemės naudojimo paskirtį (būdą) – 104 atvejai (pagal ANK 261 str.), riboženklų sunaikinimo (sugadinimo) ir priemonių nesiėmimas, skirtų sunaikintiems ar sugadintiems riboženklams atkurti, – 51 atvejis (pagal ANK 112 str.), derlingojo dirvožemio sluoksnio išsaugojimo atliekant žemės kasimo darbus taisyklių pažeidimo – 3 atvejai (pagal ANK 257 str.). 2021 metais nustatytų administracinių nusižengimų skaičius (procentais) pagal ANK straipsnius yra pateikiamas 2 paveiksle.

Analizuojant Nacionalinės žemės tarnybos 2022 m. atliktos žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ataskaitos duomenis pateiktus Nacionalinės žemės tarnybos 2023 m. sausio 16 d. raštu Nr. 1LS-2-(9.15 E.)⁷⁰ nustatyta, kad pagal Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių skyrių 2022 metų žemės tvarkymo darbų planą⁷¹ buvo numatyta atlikti 8041 žemės naudojimo valstybinės kontrolės patikrinimus pagal šias prioritetines sritis: kitos paskirties žemės sklypų naudojimo patikrinimai (atlikta 2664 patikrinimai); apleistų privačių ir valstybinės žemės sklypų, taip pat valstybinės žemės plotų, nesuformuotų atskirais žemės sklypais (atlikta 885 patikrinimai); valstybinės žemės plotų, nesuformuotų atskirais žemės sklypais (atlikta 611 patikrinimų); žemės sklypų, besiribojančių su vandens telkiniais (atlikta 395 patikrinimai); kitų žemės naudojimo patikrinimai (atlikta 806 patikrinimai). Iš pateiktų duomenų matyti, kad Žemės tvarkymo darbų planas 2022 metais, taip pat kaip ir 2021 metų planas, buvo įgyvendintas 100 proc., t. y. 2022 m. iš viso buvo atlikta 9818 patikrinimų.

⁷⁰ Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2023 m. sausio 16 d. raštas Nr. 1LS-2-(9.15 E.) „2022 metų žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ataskaita“. Prieiga per internetą: <https://storymaps.arcgis.com/stories/81efdd1e2da14565bca479165854d63b>.

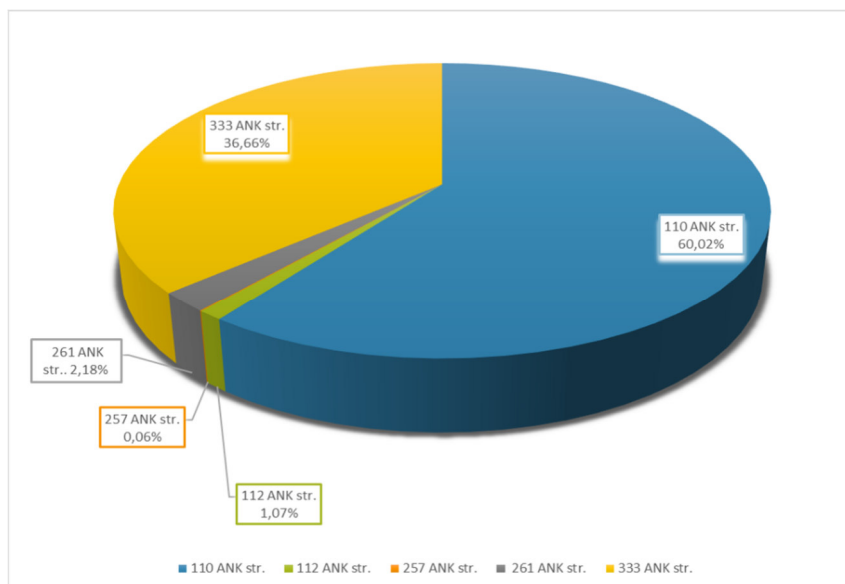
⁷¹ Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2022 m. kovo 15 d. įsakymas Nr. 1P-82-(1.3 E.) „Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos teritorinių skyrių 2021 m. žemės tvarkymo darbų plano ir Žemės sklypų, taip pat valstybinės žemės plotų, nesuformuotų atskirais žemės sklypais atrankos žemės naudojimo valstybinės kontrolės planiniams patikrinimams atlikti kriterijų sąrašo patvirtinimo“.

Nacionalinė žemės tarnyba savo 2023 metais pateiktoje žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ataskaitoje⁷² informavo, kad „vykdant žemės naudojimo valstybinę kontrolę 2022 metais buvo nustatyti 4588 žemės naudojimo tvarkos pažeidimai už kuriuos numatyta atsakomybė ANK. Planinių žemės naudojimo patikrinimų metu nustatytų pažeidimų skaičius, palyginti su praėjusiais metais, padidėjo, t. y. 2022 m. atlikus 5361 planinį žemės naudojimo patikrinimą buvo nustatyti 2632 pažeidimai, – tai sudaro 49 proc. visų atliktų planinių patikrinimų (2021 metais iš 6212 atliktų planinių patikrinimų buvo nustatyta 2841 pažeidimas, t. y. 46 proc. visų atliktų planinių patikrinimų).“.

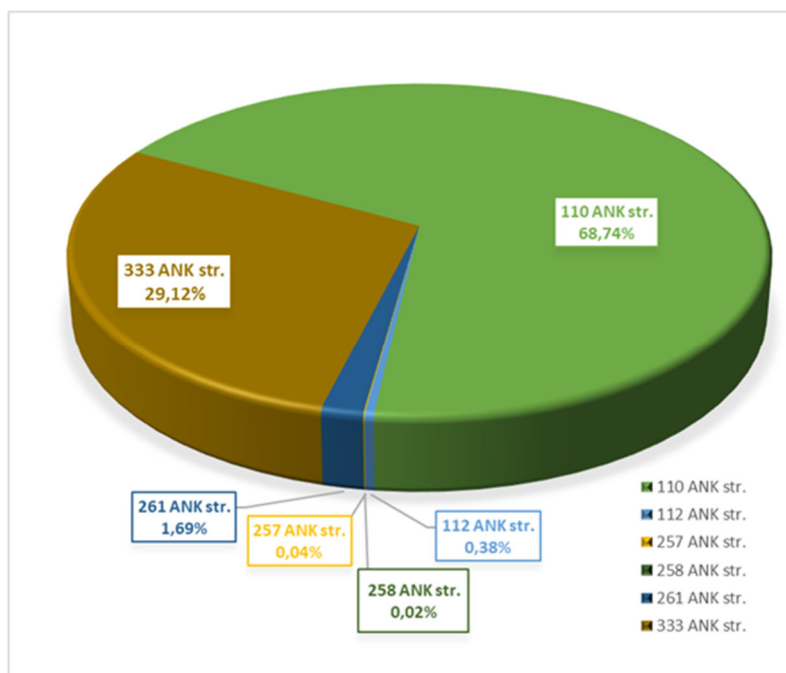
Kaip ir kiekvienais metais daugiausia nustatoma valstybinės ir privačios žemės užėmimo (savavališko naudojimo) atvejų. Ne išimtis ir 2022 metai, kai žemės naudojimo patikrinimų metu nustatyta net 3085 valstybinės ir privačios žemės užėmimo (savavališko naudojimo) atvejai (ANK 110 str.), taip pat žemės naudojimo apleidimo – 1307 atvejai (ANK 333 str.), žemės sklypų naudojimo ne pagal nustatytą pagrindinę žemės naudojimo paskirtį (būdą), taip pat trukdymo žemės naudotojui naudoti žemę pagal nustatytą pagrindinę žemės naudojimo paskirtį (būdą) – 76 atvejai (ANK 261 str.), riboženklių sunaikinimo (sugadinimo) ir priemonių nesiėmimo, skirtų sunaikintiems ar sugadintiems riboženkliais atkurti (administracinė atsakomybė taikoma nuo 2021-07-01, iki šios datos administracinė atsakomybė buvo taikoma už nuolatinių žemės naudmenų riboženklių sunaikinimą arba sugadinimą), – 17 atvejų (ANK 112 str.), derlingojo dirvožemio sluoksnio išsaugojimo atliekant žemės kasimo darbus taisyklių pažeidimo – 2 atvejai (ANK 257 str.) ir privalomų dirvožemio apsaugos priemonių nevykdymo – 1 atvejis (ANK 258 str.). Informacija dėl pažeidimų, priskirtų pagal kompetenciją nagrinėti kitoms institucijoms, perduota – 100 atvejų.

Pateikiame palyginimui 2021 – 2022 metais Nacionalinės žemės tarnybos atliktų žemės naudojimo valstybinės kontrolės rezultatų, t. y. nustatytų administracinių nusižengimų skaičių pagal ANK straipsnius, duomenis (2 – 3 paveikslai).

⁷² Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2023 m. sausio 16 d. raštas Nr. 1LS-2-(9.15 E.) „2022 metų žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ataskaita“, supra note 74.

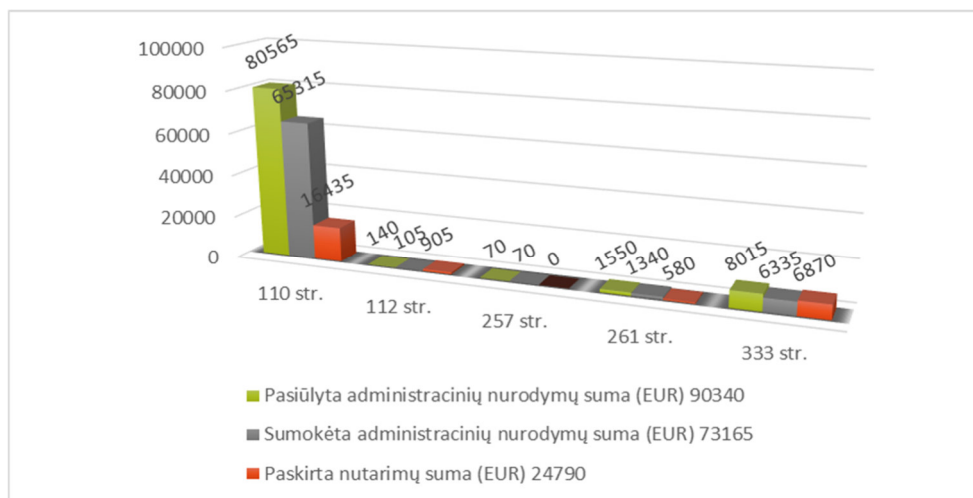


2 paveikslas. 2021 m. nustatytų administracinių nusižengimų skaičius (procentais)

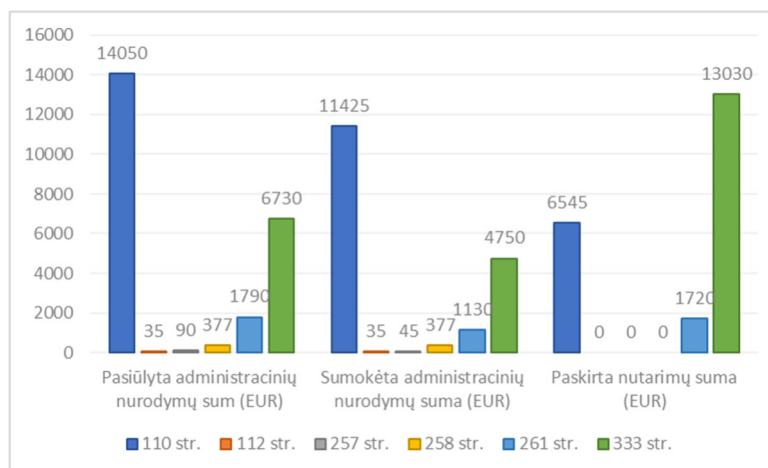


3 paveikslas. 2022 m. nustatytų administracinių nusižengimų skaičius (procentais)

Nacionalinė žemės tarnyba ataskaitose grafiškai pateikė žemės naudojimo valstybinės kontrolės rezultatų duomenis. Palyginimui pateikiame 2021 – 2022 metais asmenims paskirtų administracinių nuobaudų pagal ANK straipsnius ir paskirtų baudų sumas eurais (4 – 5 paveikslai).



4 paveikslas. 2021 m. paskirtų administracinių nuobaudų pagal ANK straipsnius ir paskirtų baudų suma, Eur



5 paveikslas. 2022 m. paskirtų administracinių nuobaudų pagal ANK straipsnius ir paskirtų baudų suma, Eur.

Apibendrinant Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių skyrių 2020 m., 2021 m. ir 2022 m. atliktus žemės naudojimo valstybinės kontrolės patikrinimų rezultatus matyti, kad tiek 2020 m., tiek 2022 m. nustatytų administracinių nusižengimų skaičius yra labai didelis ir daugiausia jų nustatyta valstybinės ir privačios žemės užėmimo (savavališko naudojimo) ir žemės naudojimo apleidimo srityse. Manytina, kad toks didelis pažeidimų skaičius yra dėl visuomenės sąmoningumo ir pilietiškumui augimo bei technologijų tobulėjimo, kurioms atsiradus gaunama vis

daugiau pranešimų apie žemės naudojimo pažeidimus. Pasak Nacionalinės žemės tarnybos ataskaitoje nurodomos informacijos⁷³ didžiausią visuomenės nepasitenkinimą kelia savavališkai naudojami ir užimti valstybinės žemės ir apleisti žemės sklypai. Ypatingai tokie valstybinės žemės plotai, kurie yra „prijungiami“ prie asmenų naudojamų žemės sklypų, aptveriami kartu su valstybine žeme (vandens telkiniu) tvoromis, apsodindami gyvatvorėmis, medžiais, krūmais, įrengiami daržai, statomos pavėsinės, malkinės ir t. t.

Palyginus Nacionalinė žemės tarnybos ataskaitose grafiškai pateiktus žemės naudojimo valstybinės kontrolės rezultatų duomenis dėl 2021 - 2022 metais asmenims paskirtų administracinių nuobaudų pagal ANK straipsnius ir paskirtų baudų sumas eurais galima daryti išvadą, kad daugiausiai pažeidimų nustatoma ir baudų skiriama už valstybinės ir privačios žemės užėmimą (savavališką naudojimą) (ANK 110 str.). Taip pat galime teigti, kad ANK nustatytas baudos dydis neturi drausminančio ir skatinančio poveikio. Pažymėtina, kad 2022 metais baudų dydžio sumžėjimas sietinas dėl 2021-07-01 įsigaliosiosios naujos ANK 110 str. dispozicijos, t. y. už pirmą kartą nustatytą pažeidimą gali būti skiriamas tik įspėjimas, o ne bauda.

Apibendrinant visa tai galima teigti, kad Nacionalinė žemės tarnyba yra valstybės institucija, viena iš pagrindinių valstybinės žemės patikėtinių, įgyvendinanti valstybės politiką žemės tvarkymo ir administravimo srityse ir siekianti užtikrinti, kad valstybinė žemė būtų naudojama kuo efektyviau ir racionaliau. Būdama visos Lietuvos Respublikos valstybinės žemės patikėtine (išskyrus Žemės įstatymo⁷⁴ nurodytus subjektus) ji prižiūri ir užtikrina, kad visoje valstybės teritorijoje būtų tinkamai vykdoma žemės naudojimo valstybinė kontrolė. Nacionalinė žemės tarnyba yra valstybinės žemės saugumo garantas užtikrinantis viešo intereso apsaugą, nes šią funkciją atlieka valstybės įgaliota institucija, kuri yra kompetentinga, nešališka, pelno nesiekianti, neturinti privataus pobūdžio suinteresuotumo bei atliekanti vienas iš svarbiausių valstybės teikiamų viešojo administravimo funkcijų.

⁷³ Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2023 m. sausio 16 d. raštas Nr. 1LS-2-(9.15 E.) „2022 metų žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ataskaita“, supra note 74.

⁷⁴ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

2. ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖS KONTROLĖS TEISINIS REGULIAVIMAS IR ADMINISTRACINĖS ATSAKOMYBĖS TAIKYMAS

2.1. Žemės naudojimo valstybinę kontrolę reglamentuojantys teisės aktai

Žemės teisės dalykas gana platus ir sudėtingas nustatant žemės naudojimo tvarką, – nustatant santykį tarp žmogaus ir gamtos, tarp to, kas laikina, ir to, kas yra amžina. Pasak Prano Aleknavičiaus žemės santykius reglamentuojantys įstatymai yra tiesiogiai ar netiesiogiai susiję su dauguma kitų teisės aktų, kurių pagrindu planuojamas teritorijos panaudojimas, vykdoma žemės ūkio ar miškų ūkio veikla, statomi pastatai ir įrenginiai, eksploatuojamos žemės gelmės.⁷⁵ Žemės savininkas, naudotojas ar valdytojas negali elgtis su žeme kaip nori, jis privalo vykdyti jos tinkamo naudojimo ir apsaugos reikalavimus, visuomenės interesais laikytis tam tikrų ribojimų ir draudimų.⁷⁶ Žemės santykių teisinis reguliavimas Lietuvoje vystėsi netolygiai ir glaudžiai siejosi su besikeičiančiomis politinėmis nuostatomis. Žemės tvarkymo ir administravimo klausimai įvairiais laikotarpiais sprendžiami skirtingai, todėl teisės aktai reguliuojantys žemės naudojimo, valdymo ir disponavimo sąlygas nuolat tikslinami arba rengiami nauja redakcija. Šių pertvarkų metu dažnai iš esmės keičiasi ir žemės santykių pobūdis.

Teisinis reguliavimas apibrėždamas žemės savininkų ir naudotojų teises bei pareigas, žemės apsaugos priemones, pagrindinės žemės naudojimo paskirties nustatymo ir tvarką, specialiąsias žemės ir miško naudojimo sąlygas ir bendruosius aplinkosaugos reikalavimus tuo pačiu nustato žemės naudojimo, valdymo ir apsaugos teisinį režimą. Teisės aktas tai tautos, valstybės institucijų, pareigūnų ar pavienių asmenų tam tikra tvarka priimtas oficialus rašytinis dokumentas, kuriame yra suformuluotos pagrindinės teisės normos. Žemės savininkai ir naudotojai privalo žinoti teisės aktuose nustatytus reikalavimus – savo teises, pareigas, leidžiamą veiklą ir jos apribojimus, taip pat ir atsakomybę už nustatytų įstatymų pažeidimus. Žemės naudotojų teisės aktų normų laikymosi ir nustatytų žemės naudojimo reikalavimų patikrinimui turi būti vykdoma žemės naudojimo valstybinė kontrolė.

Žemės naudojimo valstybinė kontrolė tai teisės aktuose nustatytų priemonių, skirtų žemės savininkų ir naudotojų veiklai prižiūrėti, visuma. Ši reikiamų priemonių visuma reglamentuojama eilėje teisės aktų. Žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančių subjektų statusas yra tiesiogiai ir netiesiogiai įtvirtintas tiek Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, įstatymuose ir teisės aktuose.

⁷⁵ Pranas Aleknavičius, *Žemės teisė* (Vilnius: Jandrija, 2005), 3.

⁷⁶ Eduardas Monkevičius, *Žemės teisė ir administravimas*. (Vilnius: 2014), 14.

Baigiamajame darbe hierarchine tvarka išanalizuoti teisės aktai, kurie apibrėžia žemės naudojimo valstybinės kontrolės reglamentavimą.

Lietuvos Respublikos Konstitucija⁷⁷ yra aukščiausios galios teisės aktas, pagrindinis valstybės įstatymas, kuris nustato valstybės santvarką, nustato kompetencijų pasiskirstymą bei valstybės piliečių laisves ir teises bei nustatantis valdžios šakų tarpusavio santykius ir ryšius. Šis teisės aktas nustato svarbiausias nuostatas, liečiančias nuosavybės teisių apsaugą ir jos neliečiamumą. Konstitucijos 53 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad valstybė ir kiekvienas asmuo privalo saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių.

Valstybės pareiga užtikrinti, kad žemė būtų naudojama racionaliai, kad ji būtų saugoma, kyta *inter alia* iš Konstitucijos 54 straipsnio nuostatų, kad valstybė rūpinasi natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, prižiūri, kad su saiku būtų naudojami, taip pat atkuriami ir gausinami gamtos išteklių (1 dalis), kad įstatymu draudžiama *inter alia* niokoti žemę, jos gelmes, vandenį, teršti vandenį, skurdinti augaliją ir gyvūniją (2 dalis), iš konstitucinio socialinės darnos imperatyvo, kitų Konstitucijos nuostatų (2006 m. kovo 30 d. nutarimas). Visi valstybėje priimami įstatymai ir Vyriausybės nutarimai turi remtis Konstitucija ir negali jai prieštarauti. Konstitucijos 47 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad Lietuvos Respublikai išimtinė nuosavybės teise priklauso: žemės gelmės, taip pat valstybinės reikšmės vidaus vandenys, miškai, parkai, keliai, istorijos, archeologijos ir kultūros objektai.⁷⁸

Išanalizavus 1992 m. spalio 25 d. priimtą Lietuvos Respublikos Konstitucijos tekstą daroma išvada, kad nėra tiesiogiai nustatyto žemės naudojimo kontrolės proceso, tačiau verta atkreipti dėmesį į II Konstitucijos skirsnį „Žmogus ir valstybė“ bei IV Konstitucijos skirsnį „Tautos ūkis ir darbas“. Minėtuose skirsniuose įtvirtinti nuosavybės neliečiamumo, ūkinės veiklos laisvės, sąžiningos konkurencijos bei vartotojų teisių gynimo principai.

Konstitucinis Teismas 1996 m. rugsėjo 25 d. nutarime⁷⁹ yra pabrėžęs, kad <...> Iš Konstitucijos 47 ir 54 straipsnių matyti, jog žemė vertinama kaip visuotinė vertybė, kurios pagrindinė socialinė funkcija – tarnauti tautos gerovei. Todėl ypač svarbu, kad ši vertybė būtų racionaliai ir efektyviai naudojama. Tai pagrindžia objektyvią būtinybę ir kartu pareigą valstybei

⁷⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos aidas, 1992-11-10, Nr. 220-0. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.1890/asr>.

⁷⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2021 m. rugsėjo 28 d. nutarimas KT158-A-N12/2021 „Dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo (2017 m. lapkričio 23 d. redakcija) 5 straipsnio 8 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, supra note 20.

⁷⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. rugsėjo 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 6 straipsnio pirmosios ir antrosios dalių normų, reguliuojančių vietos savivaldos institucijų teises valstybinės žemės valdymo srityje, ir 24 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, supra note 22.

nuosavybės į žemę santykius reguliuoti taip, kad būtų suderinti visų žemės teisinių subjektų interesai ir užtikrinta pagrindinė žemės funkcija <...>. Žemės teisinių santykių turinį sudaro: šių santykių subjektai, subjektinės teisės, pareigos ir objektai. Kiekvienas teisinis santykis reiškiasi vieno asmens santykiu su kitais asmenimis. Tie asmenys ir yra šio teisinio santykio subjektai. Žemės teisinių santykių subjektai yra Lietuvos ir užsienio valstybių fiziniai ir juridiniai asmenys, valstybės institucijos, savivaldybės, jų pareigūnai. Žemės teisinio santykio vienas asmuo (subjektas) turi konkrečias subjektines teises, o kitas asmuo arba asmenų grupė – konkrečias pareigas pirmajam asmeniui.⁸⁰

Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas⁸¹ reglamentuoja visus civilinius teisinius santykius, taip pat ir santykius susijusius su nekilnojamuoju turtu. Šis teisės aktas apibrėžia daiktines teises, tokias kaip valdymo, nuosavybės patikėjimo teisę, servituto, uzufukto, plėtros, ilgalaikės nuomos, hipotekos įkeitimo ir svetimo turto administravimo tvarką⁸².

Lietuvos Respublikos Žemės įstatymas⁸³ - tai pagrindinis įstatymas numatantis žemės nuosavybės, valdymo ir naudojimo santykius bei žemės tvarkymą ir administravimą Lietuvos Respublikos teritorijoje, jos išskirtinėje ekonominėje zonoje ir kontinentiniame šelfe Baltijos jūroje. Šio įstatymo 1 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad vykdant žemės tvarkymo ir administravimo politiką, žemės santykiai turi būti reguliuojami taip, kad būtų sudarytos sąlygos tenkinti visuomenės, fizinių ir juridinių asmenų poreikius racionaliai ir tausojančiai naudoti žemę, vykdyti ūkinę veiklą išsaugoti gamtinę aplinką, gamtos ir kultūros paveldą tuo pačiu apsaugant žemės nuosavybės, valdymo ir naudojimo teises⁸⁴. Žemės naudotojų pareigos, kurios yra tokios pačios tiek žemės savininkų, tiek kitų žemės naudotojų yra nustatytos Žemės įstatymo⁸⁵ 21 straipsnyje. Teisės aktuose reglamentuojama, kad žemės savininkai tiek kiti jos naudotojai privalo užtikrinti tinkamą jos naudojimą ir apsaugą. Pasak Romualdo Kasperavičiaus 1994 m. priimtas Žemės įstatymas⁸⁶ yra bendrasis įstatymas, reglamentuojantis žemės nuosavybę, jos tvarkymą ir naudojimą⁸⁷.

Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas⁸⁸ reglamentuoja žemės reformos ir žemės privatizavimo tvarką. Žemės reformos tikslai: užtikrinant gamtos išteklių apsaugą,

⁸⁰ Eduardas Monkevičius. *Žemės teisė: monografija*. Vilnius: Justitia, 2006, 24.

⁸¹ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, Valstybės žinios, 2000-09-06, Nr. 74-2262, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.107687>.

⁸² Romualdas Kasperavičius, *Nekilnojamojo turto administravimo sistema* (Vilnius: 2012), 33.

⁸³ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

⁸⁴ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Romualdas Kasperavičius, *Nekilnojamojo turto administravimo sistema* (Vilnius: 2012), 22, *supra note*, 86.

⁸⁸ Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas. Lietuvos aidas, 1991-08-02, Nr. 151-0, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.2718/asr>.

įgyvendinti asmenų teisę į žemės nuosavybę bei naudojimą įstatymų nustatyta tvarka ir sąlygomis gražinant neteisėtai nusavintą žemę, perduodant ar suteikiant neatlygintinai nuosavybėn bei parduodant pageidaujantiems ją pirkti, išnuomojant ar suteikiant naudotis valstybinę žemę; sudaryti teises ir ekonomines prielaidas žemės rinkai plėtotis, įgyvendinti socialinį teisingumą privatizuojant valstybinę žemę⁸⁹.

Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas⁹⁰ reglamentuoja saugomų teritorijų sistemą ir su ja susijusius visuomeninius santykius, saugomų teritorijų nustatymo ir steigimo, ribų keitimo, statuso pakeitimo, apsaugos, tvarkymo ir kontrolės teisinius pagrindus, reglamentuoja veiklą jose, taip pat nustato tarptautinės svarbos teritorijų, tarp jų Europos ekologinio tinklo „Natura 2000“ teritorijų, bei gamtinio karkaso kūrimą ir veiklos juose reglamentavimą⁹¹.

Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas⁹² reglamentuoja Lietuvos Respublikos teritorijos, kontinentinio šelfo ir išskirtinės ekonominės zonos Baltijos jūroje teritorijų planavimą ir nustato šiame procese dalyvaujančių asmenų teises ir pareigas. Šio įstatymo tikslas – užtikrinti darnią teritorijų plėtrą ir racionalią urbanizaciją, nustatant teritorijų planavimo proceso sprendinių sistemiškumą, skirtingo lygmens dokumentų suderinamumo ir tarpusavio poveikio reikalavimus, sudaryti sąlygas gamtinės ir antropogeninės aplinkos darnai, urbanistinei kokybei, išsaugant vertingą kraštovaizdį, biologinę įvairovę, gamtos ir kultūros paveldo vertybes.

Lietuvos Respublikos specialiųjų žemės naudojimo sąlygų įstatymas⁹³ nustato specialiąsias žemės naudojimo sąlygas, nurodo teritorijas, kuriose šios sąlygos turi būti taikomos (toliau – šiame įstatyme nurodytos teritorijos), reglamentuoja šių teritorijų nustatymą ir nustato šiame procese dalyvaujančių asmenų teises ir pareigas, sudaro teises prielaidas šiame įstatyme nurodytas teritorijas centralizuotai registruoti Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registre. Šio įstatymo tikslas – užtikrinti visuomenės sveikatos saugą, šiame įstatyme nurodytų objektų ar veiklos apsaugą nuo neigiamų veiksnių ar poveikio, valstybės saugumą, aplinkos ir viešojo intereso apsaugą šiame įstatyme nurodytose teritorijose.

⁸⁹ Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas, *supra note*, 92.

⁹⁰ Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas, Valstybės žinios, 1993-11-24, Nr. 63-1188, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5627/asr>.

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, Valstybės žinios, 1995-12-30, Nr. 107-2391, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.23069/asr>.

⁹³ Lietuvos Respublikos specialiųjų žemės naudojimo sąlygų įstatymas, TAR, 2019-06-19, Nr. 9862, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/46c841f290cf11e98a8298567570d639/asr>.

Lietuvos Respublikos miškų įstatymo⁹⁴ paskirtis – reglamentuoti miškų atkūrimą, apsaugą bei naudojimą ir sudaryti teisinis prielaidas, kad visų nuosavybės formų miškai būtų tvarkomi pagal vienodus tvaraus ir subalansuoto miškų ūkio principus, užtikrinant racionalų miškų išteklių naudojimą ir siekiant aprūpinti šalies pramonę žaliava, suteikti šaliai didžiausią socialinę ir ekonominę naudą, užtikrinant biologinės įvairovės išsaugojimą, miškų produktyvumo didinimą, kraštovaizdžio stabilumą ir aplinkos kokybę, galimybę dabar ir ateityje atlikti ekologines, ekonomines ir socialines funkcijas nedarant žalos kitoms ekosistemoms.

Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto kadastro įstatymas⁹⁵ reglamentuoja nekilnojamųjų daiktų, registruojamų Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registre, kadastro duomenų nustatymą, jų įrašymą į Nekilnojamojo turto kadastrą, Nekilnojamojo turto kadastro statusą, šio kadastro steigimą, tvarkymą, reorganizavimą ir likvidavimą ir matininkų veiklos sąlygas, jų teises, pareigas ir atsakomybę.

Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymas⁹⁶ reglamentuoja žemės, statinių ir kitų nekilnojamųjų daiktų (toliau – nekilnojamieji daiktai), daiktinių teisių į nekilnojamuosius daiktus, šių teisių suvaržymų, įstatymų nustatytų juridinių faktų registravimą nekilnojamojo turto registre, Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro (toliau – nekilnojamojo turto registras) statusą, šio registro steigimą, tvarkymą, reorganizavimą ir likvidavimą, Nekilnojamojo turto registro tvarkytojo teises, pareigas bei atsakomybę.

Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai⁹⁷ reglamentuoja žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo tvarką. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės tikslas – užtikrinti žemės naudojimą reglamentuojančių įstatymų ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų tinkamą vykdymą. Šiuose nuostatuose įvardinti subjektai dalyvaujantys žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavime ir vykdyme, reglamentuotos šių subjektų kompetencijos ribos ir atsakomybė, nustatyti konkretūs terminai dokumentams, reikalingiems žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymui, parengti.

⁹⁴ Lietuvos Respublikos miškų įstatymas. Valstybės žinios, 1994-12-14, Nr. 96-1872, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.6036/asr>.

⁹⁵ Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto kadastro įstatymas, Valstybės žinios, 2000-07-19, Nr. 58-1704, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.105518/asr>.

⁹⁶ Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymas, Valstybės žinios, 1996-10-16, Nr. 100-2261, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.31770/asr>.

⁹⁷ Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimu Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1994-12-16, Nr. 97-1919, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.15562/asr>.

Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimo kodekso⁹⁸ paskirtis teisinėmis priemonėmis ginti žmogaus teises ir laisves, visuomenės ir valstybės interesus nuo administracinių nusižengimų, užtikrinti teisingumo principo įgyvendinimą, skatinti taikų valstybės ir žmogaus, visuomenės narių sugyvenimą. Šiame kodekse apibrėžiama, kokios įstatymų uždraustos veikos yra administraciniai nusižengimai, nustatomos administracinės nuobaudos ir administracinio poveikio priemonės už šiame kodekse numatytus nusižengimus, nustatomi administracinės atsakomybės pagrindai ir sąlygos, nustatoma administracinių nusižengimų teiseną. Administraciniu nusižengimo kodeksu taip pat įgyvendinami Europos Sąjungos teisės aktai. Kodekse nustatyti straipsniai, pagal kuriuos žemės naudojimo kontrolę vykdančias asmenys, nustatę pažeidimus, turi surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą, nagrinėti bylas ar peduoti asmeniui įgaliotam nagrinėti administracinio nusižengimo bylą. ANK padeda užtikrinti tinkamą žemės naudojimo kontrolės įgyvendinimą ir administracinę atsakomybę už nustatytus pažeidimus.

Apibendrinus teisės aktus, galime teigti, kad žemės naudojimo valstybinės kontrolės reglamentavimas yra įtvirtintas eilėje teisės aktų. Konstitucija formaliaja prasme apibrėžiama kaip pagrindinis ir svarbiausias aukščiausios galios teisės aktas, pagrindinis valstybės įstatymas, kuris nustato valstybės santvarką, nustato kompetencijų pasiskirstymą bei valstybės piliečių laisves ir teises bei nustatantis valdžios šakų tarpusavio santykius ir ryšius. Remiantis šia Konstitucijos samprata daroma išvada, kad visos įstatymais bei kitais teisės aktais reguliuojamos sritys kyla iš Konstitucijos, todėl žemės naudojimo kontrolės reguliavimo procesas taip pat nėra išimtis.

Apibendrinus Lietuvos Respublikos žemės naudojimo ir apsaugos kontrolės teisinį reglamentavimą, galima konstatuoti, kad valstybinę kontrolę vykdančios institucijos, šiuo atveju Nacionalinės žemės tarnybos funkcijos, teisės ir pareigos šioje srityje nepakankamai reglamentuotos, nėra aiškiai atribotos ir dažnai dubliuojasi. Pasak E. Monkevičiaus „Visų pirma žemės naudojimo valstybinę kontrolę, atsižvelgiant į jos svarbą ir užtikrinant tinkamą žemės naudojimą ir apsaugą, turėtų reglamentuoti ne poįstatyminiai teisės aktai, o įstatymas. Pavyzdys būtų aplinkos apsaugos valstybinė kontrolė, kurią reglamentuoja įstatymas. Tai gi ir žemės naudojimo valstybinę kontrolę turėtų plačiau reglamentuoti Žemės įstatymas⁹⁹ arba kitas specialus įstatymas.“¹⁰⁰

⁹⁸ Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas, patvirtintas Lietuvos Respublikos 2015 m. birželio 25 d. įstatymu Nr. XII-1869, TAR, 2015-07-10, Nr. 11216, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b8d908c0215b11e58a4198cd62929b7a/asr>.

⁹⁹ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

¹⁰⁰ Eduardas Monkevičius, *Žemės teisė ir administravimas*. (Vilnius: 2014), 272.

Antra, nėra aiškus Nacionalinės žemės tarnybos ir jos teritorinių skyrių funkcijų, teisių ir pareigų paskirtymas organizuojant ir kontroliuojant žemės naudojimą. Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių padalinių valstybės tarnautojų ir Aplinkos ministerijos sistemos valstybinių aplinkos apsaugos inspektorių funkcijos neretai dubliuojasi. Atkreiptinas dėmesys, kad žemės, miško, vandens telkinių apsaugos nuo užteršimo, dirvožemio nualinimo apsaugos nuo erozijos klausimus kontroliuoja tiek Nacionalinės žemės tarnybos padaliniai, tiek ir valstybiniai aplinkos apsaugos inspektoriai, kurie sprendžia ir administracinių pažeidimų bylas. Manytina, kad toks dubliavimas mažina valstybinės žemės naudojimo ir apsaugos kontrolės veiksmingumą.

2.2. Žemės naudotojų teisės ir pareigos

Lietuvos Respublikos įstatymai griežtai nustato žemės savininkams jų teises dėl jiems priklausančių žemės sklypų naudojimo, laikino arba visiško atidavimo, tvarkymo pagal savo nuožiūrą bei valdymo. Žemės naudotojai kaip veiklos subjektai negali elgtis su žeme kaip nori, ją sunaikinti arba kitaip savavališkai nuspręsti jos likimą, nes tai pažeistų kitų žemės naudotojų teises, visuomenės interesus bei aplinkosaugos reikalavimus. Žemės santykiai turi būti reguliuojami taip, kad būtų sudarytos sąlygos gyventojų poreikių tenkinimui, visų ūkio šakų tikslingam teritoriniam išdėstymui ir plėtojimui, gamtinės aplinkos išsaugojimui ir gerinimui, tikslingam žemės naudojimui. Pagrindiniai aspektai, kuriais reguliuojamas žemės naudojimas yra visiška jų laikymosi kontrolė ir žemės naudojimo sąlygų nustatymas. To pagrindu kiekvienam žemės sklypui yra nustatomos specialiosios žemės naudojimo sąlygos, kurios yra registruojamos Nekilnojamojo turto kadastrė ir registre. Žemę įsigyjęs ar pradėjęs ją naudoti žemės savininkas turi nepažeisti Konstitucijos ir įstatymų, kitų žmonių teisių ir laisvių. Eimanto Grakausko teigimu „greta naudojimo teisių žemės savininkai turi tinkamai, sąžiningai vykdyti įstatymų nustatytas ir sudarytuose sandoriuose išdėstytas pareigas“.¹⁰¹

Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas pažymėjo, kad nei Konstitucija, nei kiti galiojantys įstatymai nepaneigia valstybės galimybės išskirti prioritetinius dalykus reguliuojamų teisinių santykių srityje ir nustatyti tam tikrus specifinius reikalavimus atitinkamiems subjektams, šiuo atveju valstybinės žemės valdytojams, naudotojams.¹⁰² Žemės nuosavybės, naudojimo ir valdymo santykių subjektų veikla yra ribota ir labiau reglamentuota negu kitų turtinių santykių subjektų. Visų pirma žemę privalu naudoti tik pagal nustatytą tikslinę jos paskirtį, atkurti ir

¹⁰¹ Eimantas Grakauskas, *Agrarinė teisė* (Vilnius: VŠĮ „Vilniaus informacijos centras“ 2009), 335.

¹⁰² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. rugsėjo 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 6 straipsnio pirmosios ir antrosios dalių normų, reguliuojančių vietos savivaldos institucijų teises valstybinės žemės valdymo srityje, ir 24 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, *supra note 22*.

išsaugoti naudingąsias jos savybes, laikytis specialiųjų žemės ir miško naudojimo sąlygų bei kitų ribojimų (servitutų) taip pat specialių žemės sandorių sudarymo ir vykdymo reikalavimų. Žemės savininkai privalo žinoti teisės aktuose nustatytus reikalavimus, t. y. žinoti leidžiamą veiklą, žemės apribojimus ir sąlygas, taip pat žinoti ne tik savo teises, bet taip pat prievolės ir pareigas bei už įstatymų pažeidimus taikomas sankcijas. Pasak Eduardo Monkevičiaus „Žemės nuosavybės teisė – tai savininko subjektinė teisė nepažeidžiant įstatymų, kitų asmenų ir teisėtų interesų savarankiškai valdyti, naudoti nustatyta tvarka identifikuotą ir įregistruotą, apibrėžtų ribų žemės sklypą bei juo disponuoti, o valstybės pareiga šią teisę saugoti ir ginti.“¹⁰³

Konstitucinio Teismo 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarime, konstatuojama, kad „subjektinė nuosavybės teisė paprastai apibūdinama kaip įstatymų saugoma savininko galimybė savo nuožiūra ir interesais valdyti jam priklausantį turtą, juo naudotis ir disponuoti, tačiau savininkas negali peržengti įstatymų nustatytų ribų, varžyti kitų asmenų teisių ir laisvių <...>“¹⁰⁴

Kalbant apie žemės sklypo savininko teisių ir pareigų turinį pirmiausia reikia atkreipti dėmesį į Konstitucinio Teismo doktrinos suformuluotą jų tarpusavio santykį bei derinimo būtinumą. Konstitucinio Teismo 1997 m. balandžio 8 d. nutarime konstatuota, kad nuosavybės santykių subjektai paprastai turi ne tik tam tikras teises, bet ir atitinkamas pareigas.¹⁰⁵ Pasak Eduardo Monkevičiaus teisių ir pareigų derinimas kyla iš Konstitucijos 28 straipsnyje nustatytos normos: „Igyvendindamas savo teises ir naudodamasis savo laisvėmis, žmogus privalo laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių“ <...> Toks teisių ir pareigų derinimas pasireiškia įstatymais įtvirtinant ne tik savininko teises, bet ir nustatant atitinkamus draudimus tiek kitiems asmenims, tiek jam pačiam. Teisės normų taikymo praktika rodo, kad nuosavybės teises reguliuojantys įstatymai dažnai yra pažeidžiami ne tik kėsinantis į savininko teises, bet ir pačiam savininkui nesilaikant įstatymų apibrėžtų turto valdymo, naudojimo bei disponavimo juo ribų.¹⁰⁶

¹⁰³ Eduardas Monkevičius, *Žemės teisė* (Vilnius, 2014), 33.

¹⁰⁴ Konstitucinio Teismo 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos kompensacijų už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą dydžio, šaltinių, mokėjimo terminų bei tvarkos, taip pat garantijų ir lengvatų, numatytų piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme, įstatymo 7 straipsnio 1 dalies (1999 m. gruodžio 23 d. redakcija) bei 2 dalies (1999 m. gruodžio 23 d. redakcija) ir dėl Lietuvos Respublikos kompensacijų už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą dydžio, šaltinių, mokėjimo terminų bei tvarkos, taip pat valstybės garantijų ir lengvatų, numatytų piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme, įstatymo 7 straipsnio 1 dalies (2003 m. spalio 14 d. redakcija) bei 2 dalies (2003 m. spalio 14 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2005, Nr. 19/02. Prieiga per internetą: <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta243/content>

¹⁰⁵ Konstitucinio Teismo 1997 m. balandžio 8 d. nutarimas „Dėl administracinės nuobaudos – turto konfiskavimo“. Valstybės žinios, 1997, Nr. 31-770. Prieiga per internetą: <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta391/summary>

¹⁰⁶ Eduardas Monkevičius, *Žemės teisė ir administravimas* (Vilnius, 2014 m), 39.

Žemės sklypo savininko teisių ir pareigų turinys yra nustatyta ir Lietuvos Respublikos Civilinio kodekso 4.40 – 4.46 straipsniuose:

1. Žemės sklypo savininkui nuosavybės teise priklauso viršutinis žemės sklypo sluoksnis, ant žemės sklypo esantys statiniai bei jų priklausiniai, kiti nekilnojamieji daiktai, jeigu įstatymo ar sutarties nenustatyta kitaip;

2. Žemės sklypo savininkas į virš jo sklypo esančią oro erdvę turi tokias teises, kiek jos neprieštarauja įstatymams ir kiek būtina naudoti žemės sklypą pagal paskirtį.

3. Žemės sklypo savininkas turi nuosavybės teisę į sklypo viršutinį žemės sluoksnį bei žemėje esančias naudingąsias iškasenas tiek, kiek ši teisė neprieštarauja įstatymams ir kiek būtina naudoti žemės sklypą pagal paskirtį.

Lietuvos Respublikos žemės įstatymo¹⁰⁷ 21 straipsnyje numatytos specialiosios žemės savininkų ir kitų naudotojų pareigos, kurias įgyvendindami jie įgyja teises žemės teisiniuose santykiuose:

1) naudoti žemę pagal pagrindinę naudojimo paskirtį ir naudojimo būdą;

2) laikytis žemės sklypui Specialiųjų žemės naudojimo sąlygų įstatyme nustatytų specialiųjų žemės naudojimo sąlygų, teritorijų planavimo dokumentuose ar žemės valdos projektuose nustatytų reikalavimų;

3) racionaliai naudoti ir tausoti žemę, mišką, vandenį, įstatymų nustatyta tvarka leistas eksploatuoti naudingąsias iškasenas ir kitus gamtos bei rekreacinius išteklius;

4) įgyvendinti teisės aktų nustatytas žemės, miško ir vandenų apsaugos nuo užteršimo, dirvožemio apsaugos nuo erozijos ir nualinimo, aplinkos apsaugos priemones, kad neblogėtų aplinkos ekologinė būklė;

5) laikytis teisės aktų nustatytų melioracijos statinių ir kelių priežiūros bei eksploatavimo reikalavimų;

6) vykdydami statybas ir eksploatuodami naudingąsias iškasenas, laikytis teisės aktų nustatytų reikalavimų, kad būtų išsaugotas derlingasis dirvožemio sluoksnis ir rekultivuotos pažeistos žemės;

7) savo naudojamuose žemės sklypuose vykdydami ūkinę ir kitą veiklą, nepažeisti gretimų žemės sklypų savininkų ar naudotojų ir gyventojų teisių ir įstatymų saugomų interesų;

8) leisti vykdyti žemės ir jos gelmių bei paviršinio vandens tyrimus ir matavimus šalims raštu suderinus numatomą tyrimų ir matavimų atlikimo būdą bei šių tyrimų trukmę, tiriamo ploto

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

ribas, darbų atlikimo laiką ir nuostolių kompensaciją, nenaikinti ir nežaloti užkonservuotų gręžinių ir mokslo tikslams naudojamų įrenginių;

9) leisti statyti geodezinius, geofizinius ženklus statiniuose ir žemėje bei juos saugoti;

10) leisti 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);

11) statyti statinius ir įrenginius tik teisės aktų nustatyta tvarka gavus reikalingus leidimus;

12) laikytis kitų įstatymų nustatytų reikalavimų.¹⁰⁸

Apžvelgus žemės naudotojų teises ir pareigas matyti, kad žemės naudotojai turi daugiau pareigų nei teisių. Pasak Eduardo Monkevičiaus „suteiktomis teisėmis žemės naudotojai savo nuožiūra gali pasinaudoti arba nepasinaudoti. O savo pareigas jie privalo vykdyti visas. Žemės savininkų ir naudotojų teisės ir interesai ginami, o pareigų vykdymas užtikrinamas tam tikromis valstybės priemonėmis įstatymų nustatyta tvarka.”¹⁰⁹

Lietuvos Respublikos žemės įstatymo¹¹⁰ 2 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad pagrindinė žemės naudojimo paskirtis tai 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.¹¹¹ Galima teigti, kad teisės aktai žemės naudotojų teises ir pareigas prilygina su žemės naudojimo sąlygomis. Prano Aleknavičiaus knygoje pažymėta, kad žemės naudojimo sąlygos nurodomos kaip reikalavimas žemę naudoti pagal žemės sklypui nustatytą pagrindinę tikslinę žemės naudojimo paskirtį, naudojimo būdą bei pobūdį, laikantis ūkinę veiklą ribojančių specialiųjų žemės naudojimo sąlygų ir teritorijos tvarkymą nustatančių reikalavimų.¹¹² Tiksliesniam žemės sklypų veiklos nustatymui Lietuvos Respublikos specialiųjų žemės naudojimo sąlygų įstatymas reglamentuoja žemės sklypų specialiąsias žemės naudojimo sąlygas t. y. „teritorijose taikomas ūkinės ir (ar) kitokios veiklos apribojimus, priklausančius nuo geografinės padėties, gretimybių, pagrindinės žemės naudojimo paskirties, žemės sklypo naudojimo būdo, vykdomos konkrečios veiklos, statinių, nekilnojamojo kultūros paveldo ir aplinkos apsaugos, visuomenės sveikatos saugos, valstybės saugumo ir viešojo intereso poreikių”.¹¹³

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

¹⁰⁹ Eduardas Monkevičius. *Žemės teisė: monografija*. Vilnius: Justitia, 2006, 61.

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Pranas Aleknavičius. *Žemės teisė*. Kaunas: Akademija, 2007, 34.

¹¹³ Lietuvos Respublikos specialiųjų žemės naudojimo sąlygų įstatymas, 2 str. 41 d., prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/46c841f290cf11e98a8298567570d639/asr>

Prano Aleknavičiaus ir Jelenos Liaskovskajos straipsnyje „Žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo ja apribojimai vykdant žemės reformą“ teigiama, kad žemės valdymas neišvengiamai yra susijęs su jos savininko ar naudotojo veiklos reglamentavimu, kurį nustato teisės aktai bei teritorijų planavimo dokumentai. Nustatyti apribojimai apima imperatyvinius reikalavimus laikytis tam tikros žemės naudojimo paskirties ir teritorijų tvarkymo režimo, tausoti vertingas žemės savybes, vykdyti tokią veiklą, kuri nepakenktų aplinkai, kraštovaizdžiui, statiniams ar įrenginiams. Privačios žemės savininkų teisių apribojimai galimi tik tais atvejais, jeigu jie būtini siekiant apsaugoti kitų asmenų teises ir laisves ar nacionalines vertybes, taip pat siekiant visuomeniškai būtinų tikslų”.¹¹⁴

Darytina išvada, kad nors teisės aktai žemės naudotojams kaip veiklos subjektams nustato nemažai pareigų ir reikalavimų, tačiau nustatytas žemės naudojimo ir tvarkymo reglamentavimas yra būtinas kaip žemės teisinė apsauga. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės metu nustačius žemės naudojimo tvarkos pažeidimus, žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykduojantys asmenys, vadovaudamiesi Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksu, turi imtis veiksmų dėl administracinio nusižengimo teisenos pradėjimo.

2.3. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės paskirtis

Kaip Konstitucinis Teismas 1996 m. rugsėjo 25 d. nutarime¹¹⁵ yra pabrėžęs, kad <...> Iš Konstitucijos 47 ir 54 straipsnių matyti, jog žemė vertinama kaip visuotinė vertybė, kurios pagrindinė socialinė funkcija – tarnauti tautos gerovei. Žemė yra naudojama daugelyje gyvenimo sričių t. y., žemės ūkio, statybų, miškininkystės ir kt. srityse. Tačiau žemės naudojimas įtakojamas žmonių veiklos siejamas ne tik su gyvenimo gerove, bet ir su žemės savybių pasikeitimu. Vykstant įvairiems socialiniams pokyčiams keičiasi žemės reljefas, kraštovaizdis ir aplinka. Žemės kaip riboto išteklių, tinkamas naudojimas yra žmogaus ir visuomenės išlikimo ir raidos sąlyga, tautos gerovės pagrindas ir jos, kaip gamtos išteklių, racionalaus naudojimo užtikrinimas yra viešasis interesas, kurį garantuoti yra valstybės konstitucinė priedermė. Valstybės pareiga yra užtikrinti, kad žemė būtų saugoma ir racionaliai naudojama.¹¹⁶

¹¹⁴ Pranas Aleknavičius, Jelena Liaskovskaja, „Žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo ja apribojimai vykdant žemės reformą“ (Darna vystymosi strategija ir praktika/Mokslo darbai.1) (2006): 61-66.

¹¹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. rugsėjo 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 6 straipsnio pirmosios ir antrosios dalių normų, reguliuojančių vietos savivaldos institucijų teises valstybinės žemės valdymo srityje, ir 24 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, *supra note 22*.

¹¹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006-03-30 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinojo įstatymo (2004 m. liepos 15 d. redakcija) 4 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir dėl pareiškėjo – Lietuvos Respublikos Seimo narių grupės prašymo ištirti, ar Lietuvos

Pagrindinis žemės naudojimo valstybinės kontrolės tikslas – užtikrinti žemės naudojimą reglamentuojančių įstatymų ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų vykdymą¹¹⁷. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymas priskirtas Nacionalinės žemės tarnybos vadovo paskirtiems Nacionalinės žemės tarnybos pareigūnams.

Nacionalinė žemės tarnyba siekdama detalizuoti žemės naudojimo valstybinės kontrolės procedūros vykdymo tvarką, Nacionalinės žemės tarnybos direktoriaus įsakymais yra patvirtinusi eilę teisės aktų, detalizuojančių šią veiklą. Žemės įstatymo¹¹⁸ 36 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad žemės naudojimo valstybinės kontrolės metu sistemingai tikrinama, ar žemę naudojantys asmenys savo veikla nepažeidė žemės naudojimo tvarkos, kurią nustato įstatymai ir Vyriausybės nutarimai.¹¹⁹ Žemės naudojimo valstybinę kontrolę pagal Vyriausybės patvirtintus nuostatus organizuoja ir vykdo Nacionalinė žemės tarnyba, o koordinuoja Vyriausybės įgaliota institucija.

Vykdamas žemės naudojimo valstybinės kontrolę didelis dėmesys yra skiriamas žemės savininkų ir naudotojų sąmoningumui ugdyti teikdama informaciją asmenims apie teisingą žemės naudojimą. Nacionalinė žemės tarnyba, prieš atlikdama planinius patikrinimus, tikrintinų objektų savininkams (naudotojams) kartu su pranešimu apie būsimo patikrinimo datą siunčia Žemės naudojimo tvarkos reikalavimų žemės naudotojams klausimyną¹²⁰ (Priedas Nr. 1), kurio tikslas – suteikti daugiau aiškumo ir konkretumo apie tai, kokių teisės aktų nuostatų ir kokių pareigų visi žemės savininkai ir naudotojai turėtų laikytis naudodamiesi žemės sklypais ar valstybinės žemės plotais, kartu padėti žemės savininkams (naudotojams) patikrinti, ar jie laikosi žemės naudojimo tvarkos reikalavimų.

Nuo 2001 metų veikianti ir naudinga priemonė skirta efektyviau ir greičiau vykdyti žemės naudojimo valstybinę kontrolę tai interaktyvi ir moderni – ŽNVK el. paslauga ir Žemės naudojimo valstybinės kontrolės interneto svetainė, kuri leidžia gyventojams apie pastebėtus žemės naudojimo tvarkos pažeidimus Nacionalinę žemės tarnybą informuoti greičiau, patogiu būdu ir neatskleidžiant savo tapatybės. Be to, interaktyviame žemėlapyje pažymėję pažeidimo vietą, gyventojai gali stebėti visą savo pranešimo nagrinėjimo, tikrinimo procesą ir sužinoti jo rezultata

Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinojo įstatymo (2003 m. sausio 28 d. redakcija) 4 straipsnis neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

¹¹⁷ Pranas Aleknavičius, *Žemės teisė* (Kaunas, Akademija, 2007), 59.

¹¹⁸ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

¹¹⁹ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

¹²⁰ Žemės naudojimo tvarkos reikalavimų žemės naudotojams kontrolinis klausimynas, patvirtintas Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2017 m. sausio 5 d. įsakymu Nr. 1P-11-(1.3 E.), „Dėl Žemės naudojimo tvarkos reikalavimų žemės naudotojams kontrolinio klausimyno patvirtinimo“. TAR, 2017-01-06, Nr. 601, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/a8290553d45811e69c5d8175b5879c31?jfwid=-uwm4cdht5>.

(ar pranešimas pasitvirtino, iki kada pažeidimą privaloma pašalinti ir pan.). Žemės naudojimo valstybinės kontrolės interneto svetainėje visuomenė gali susipažinti su kiekviename Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniame skyriuje suplanuotais atlikti planiniais žemės naudojimo patikrinimais, pasirinkus konkrečią (dominančią) savivaldybę, sužinoti, kiek ir kokių patikrinimų joje buvo atlikta, kiek nustatyta žemės naudojimo tvarkos pažeidimų, ir rasti kitą aktualią statistinę informaciją, susijusią su žemės naudojimo valstybine kontrole.

Žemės įstatymo¹²¹ 32 straipsnio 3 dalies 9 punkte ir 36 straipsnio 1 dalyje, Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatuose¹²² (toliau – Nuostatai) ir Žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo, administracinių nusižengimų teisenos Nacionalinėje žemės tarnyboje taisyklėse¹²³ nustatyta, kad Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniai skyriai organizuoja ir vykdo žemės naudojimo valstybinę kontrolę. Nuostatų 11 punkte nurodyta, kad Nacionalinės žemės tarnybos specialistai, vykdydami žemės naudojimo valstybinę kontrolę bei atlikdami planinius ir neplaninius žemės naudojimo patikrinimus, tikrina, ar:

1. žemės sklypai naudojami pagal pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir naudojimo būdą;
2. žemės ūkio paskirties žemės sklypai, kuriuose yra žemės ūkio naudmenos, prižiūrimi ir tvarkomi taip, kad žemės ūkio naudmenos neapaugtų savaiminiais medžiais, krūmų želdiniais ar kitais daugiamečiais sumedėjusiais augalais ir šie žemės sklypai būtų tinkami naudoti pagal pagrindinę žemės naudojimo paskirtį;
3. laikomasi žemės sklypui nustatytų žemės servitūtų;
4. 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 sluoksnis ir rekultivuota pažeista žemė;
5. įgyvendinamos įstatymų ir Vyriausybės nutarimų nustatytos dirvožemio apsaugos nuo erozijos ir nualinimo priemonės;

¹²¹ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 9.

¹²² Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimu Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1994-12-16, Nr. 97-1919, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.15562/asr>.

¹²³ Žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo, administracinių nusižengimų teisenos Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos taisyklės, patvirtintos Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 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“. TAR, 2014-12-30, Nr. 20874, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/7f868750906f11e48028e9b85331c55d/asr>

6. žemės sklypuose, vykdamas ūkinę ir kitą veiklą, nepažeidžiamos teritorijų planavimo dokumentuose ar žemės valdos projektuose nustatytos žemės sklypų ribos, savavališkai neužimama ir (ar) nenaudojama žemė, vandens telkiniai;

7. nenaikinami (negadinami) geodeziniai punktai;

8. žemės savininkai ir kiti naudotojai ėmėsi būtinų priemonių, skirtų sunaikintiems ar sugadintiems riboženklams atkurti, po to, kai jie raštu buvo įspėti tai padaryti.

9. pagal Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymą įsigijus žemės ūkio paskirties žemės, užtikrinamas jos naudojimas žemės ūkio veiklai;

10. valstybinė žemė naudojama laikantis dokumentuose, kurių pagrindu suteikta teisė valstybine žeme naudotis, nustatytų sąlygų.¹²⁴

Apžvelgus šiuos kriterijus, kuriais vadovaujantis atliekama žemės naudojimo kontrolė, galima teigti, kad jie patikslina žemės naudotojų pareigas. Palyginę Žemės įstatymo¹²⁵ ir Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų¹²⁶ normas matome, kad žemės naudojimo valstybinės kontrolės funkcijos yra tapačios žemės savininkų ir naudotojų pareigoms. Darytina išvada, kad žemės naudojimo valstybinės kontrolės esminė funkcija yra sistemingas žemės savininkų ir naudotojų, jiems nustatytų pareigų tikrinimas, t. y. ar vykdydami veiklą asmenys nepažeidė teisės aktuose nustatytos žemės naudojimo tvarkos nustatytis įstatymais, Vyriausybės nutarimais ir kitais teisės aktais.

Žemės naudojimo valstybinės kontrolės metu Nacionalinės žemės tarnybos darbuotojas fiksuoja faktines aplinkybes ir aprašo padarytus žemės naudojimo pažeidimo požymius, kurie surašomi Žemės naudojimo patikrinimo akte (toliau – Patikrinimo aktas), patvirtintame Žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo, administracinių nusižengimų teisenos Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos taisyklėmis¹²⁷ (toliau – Taisyklės). Patikrinimo akte fiksuojamos faktinės aplinkybės, bet nekonstatuojama kaltė. Taisyklių 28.5.1. papunktyje yra numatyta galimybė, žemės naudojimo patikrinimo metu nustatčius žemės naudojimo tvarkos pažeidimo požymius, Nacionalinės žemės tarnybos darbuotojui pasiūlyti

¹²⁴ Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimu Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“, supra note 126.

¹²⁵ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, supra note, 12.

¹²⁶ Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimu Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“, supra note 126.

¹²⁷ Žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo, administracinių nusižengimų teisenos Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos taisyklės, patvirtintos Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 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“, supra note, 126.

asmeniui nedelsiant, darbuotojo akivaizdoje, nustatytą galimą pažeidimą pašalinti. Šis faktas yra pažymimas Patikrinimo akte. Taisyklių 31.1. papunktyje taip pat nustatyta, kad Nacionalinės žemės tarnybos darbuotojas žemės naudojimo patikrinimo metu turi atlikti visus būtinus ir reikalingus veiksmus, kurie užtikrintų tinkamą pažeidimo kvalifikavimą. Žemės naudojimo patikrinimas užbaigiamas surašant Patikrinimo aktą ir, planinio žemės naudojimo patikrinimo atveju, Žemės naudojimo tvarkos reikalavimų žemės naudotojams Kontrolinį klausimyną.

Nacionalinės žemės tarnybos darbuotojas žemės naudojimo valstybinę kontrolę atlieka pagal visus tikrinamam objektui taikytinus aukščiau nurodytus kriterijus, fiksuoja faktines aplinkybes ir aprašo padarytus žemės naudojimo pažeidimo požymius. Nustačius žemės naudojimo tvarkos pažeidimus, Nacionalinės žemės tarnybos darbuotojas, privalo vadovaudamasis Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksu, pradėti administracinio nusižengimo teiseną. Jei žemės naudojimo tvarkos pažeidimai patenka į Nacionalinės žemės tarybos kompetenciją, tyrimą atlieka Nacionalinės žemės tarnybos darbuotojas. Administracinių nusižengimų bylas nagrinėti ir nutarimus dėl nuobaudų skyrimo ar administracinės teisenos nutraukimo priimti gali tik Nacionalinės žemės tarnybos skyrių vedėjai. Jei užfiksuoti žemės naudojimo pažeidimai nepatenka į Nacionalinės žemės tarnybos kompetenciją ši surinkta informacija perduodama kitai kompetetingai institucijai. Institucijų surašyti žemės naudojimo patikrinimo aktai, kuriuose konstatuojamos faktinės aplinkybės, pagal Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo formuojamą praktiką, nėra savarankiški (individualūs) administraciniai aktai, todėl negali būti ginčo dalyku (LVAT 2011 m. spalio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS492-763/2011).¹²⁸ Kadangi Nacionalinės žemės tarnybos surašytas Patikrinimo aktas nėra administracinis sprendimas, galintis sukelti asmeniui teisinės pasekmes, todėl ir negali būti ginčo objektu administraciniame teisme.

Apibendrinant galima teigti, kad vertinant Lietuvos Respublikos žemės įstatymo¹²⁹ normas ir Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų¹³⁰ normas, kad žemės savininkų ir naudotojų pareigas galime sutapatinti su valstybinės kontrolės funkcijomis. Galime teigti, kad žemės naudojimo valstybinės kontrolės esminis principas yra tikrinti ir kontroliuoti, kad žemės savininkai ir naudotojai vykdytų įstatymais ir kitais teisės aktais jiems nustatytas pareigas ir

¹²⁸ LVAT biuletenis Nr. 26, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, aiškinant ir taikant žemės nuosavybės, valdymo ir naudojimo santykius bei žemės tvarkymą ir administravimą reglamentuojančių teisės aktų nuostatas, apibendrinimas, prieiga per internetą https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/d1_26_apibendrinimas.pdf.

¹²⁹ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

¹³⁰ Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimu Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“, *supra note* 126.

reikalavimus. Pagrindinis žemės naudojimo valstybinės kontrolės tikslas – užtikrinti, kad žemės naudotojai laikytųsi Lietuvos Respublikos teisės aktais nustatytos žemės naudojimo priežiūros tvarkos t. y. naudotų žemę pagal pagrindinę naudojimo paskirtį, būdą ir pobūdį, laikytųsi žemės sklypui nustatytų specialiųjų žemės naudojimo sąlygų, teritorijų planavimo dokumentuose nustatytų reikalavimų bei žemę naudotų racionaliai ir tausojančiai. Labai svarbu, kad valstybinės žemės naudojimo kontrolė užtikrintų valstybinės žemės, kaip visuotinės vertybės, administravimo politikos efektyvumą ir skaidrumą. Įvertinus žemės naudojimo kontrolės paskirtį visuomenėje, galima daryti išvadą, kad šis procesas savo veiklos apimtimi turi užtikrinti teisėtus bei pagrįstus vartotojų (visuomenės) interesus, fizinį bei juridinių asmenų vykdomos ūkinės veiklos laisvę, taigi ir sukurtos nuosavybės neliečiamybę.

2.4. Administracinės atsakomybės taikymas

Žemės teisės pažeidimas, kaip ir kiekvienas teisės pažeidimas, apibūdinamas kaip priešingas teisei veikimas arba neveikimas, padaręs nuostolių ar žalos, pažeidęs subjektų teises arba sukėlęs kitokių neigiamų padarinių Žemės paviršiu ar gelmėms, kitiems gamtos ištekliams, jų savininkams ar naudotojams, visuomenei arba valstybei, už kurių taikomos įstatyme ar sutartyje numatytos sankcijos.¹³¹ Administracinės teisės pažeidimas laikomas padarytu tyčia, jeigu jį padaręs asmuo suprato priešingą teisei savo veikimo arba neveikimo pobūdį, numatė žalingas jo pasekmes, jų norėjo arba nors ir nenorėjo šių pasekmių, bet sąmoningai leido joms kilti. Šis pažeidimas laikomas padarytu dėl neatsargumo, jeigu jį padaręs asmuo numatė, kad jo veikimas arba neveikimas gali sukelti žalingas pasekmes, bet lengvabūdiškai tikėjosi, kad jų bus išvengta, arba nenumatė, kad gali kilti tokios pasekmės, nors turėjo ir galėjo jas numatyti.¹³²

Europos Sąjungos direktyvos 2004/35/ET¹³³ dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) 2 straipsnio 2 dalyje apibrėžta ir žalos žemei samprata – tai bet koks žemės užteršimas, kuris kelia didelį pavojų, kad žmonių sveikatą gali neigiamai paveikti medžiagų, preparatų, organizmų ar mikroorganizmų tiesioginis arba netiesioginis naudojimas žemėje, ant jos arba po ja. Pasak Eduardo Monkevičiaus „šis apibrėžimas

¹³¹ Eduardas Monkevičius, *Žemės teisė ir administravimas*. (Vilnius: 2014), 306.

¹³² Pranas Aleknavičius, *Žemės teisė* (Vilnius: 2005), 312.

¹³³ Europos Parlamento ir tarybos direktyva 2004/35/ET „Dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti)“. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02004L0035-20130718&from=EN>.

yra neišsamus, nes apima tik teršimu padarytą žalą žemei, nors žala gali būti padaryta ir kitais būdais netinkamai naudojant žemę ūkinėje veikloje ar buityje.¹³⁴

Siekiant apsaugoti žemę ir išvengti žalos turi būti taikoma prevencija, kuomet būtų iš anksto užkertamas kelias atliekamiems veiksams, ir priemonės. Prevencinės priemonės tai priemonės, kurių imamasi reaguojant į įvykį, veiksma arba neveikimą, dėl ko išskyla neišvengiama žalos grėsmė aplinkai, taip pat siekiant šios žalos išvengti arba sumažinti.¹³⁵ Pasak Eduardo Monkevičiaus žemės pažeidimų prevencija tai teisės normų arba sutarčių reglamentuojami veiksmai ir priemonės, kuriais siekiama užkirsti kelią teisės pažeidimams padaryti, taip pat padarius pažeidimus pašalinti jų priežastis ir padarinius, atitaisyti (atlyginti) gamtinei aplinkai padarytą žalą, atkurti pažeistų gamtos išteklių būklę.¹³⁶

Asmenims už žemei padarytus pažeidimus yra taikoma teisinė atsakomybė, „kuri apibrėžiama, kaip teisės normoje nustatytų sankcijų priverstinis taikymas pažeidėjui, kuris jam sukelia nepageidaujamus moralinius, teisinius, turtinius ir kitokius padarinius“¹³⁷. Gali būti taikoma administracinė, baudžiamoji ar civilinė turtinė atsakomybė. Administracinė atsakomybė, numatyta administracinių nusižengimų kodekse, taikoma tada, kai fiziniai ar juridiniai asmenys, valstybės pareigūnai administraciniu pažeidimu galėjo sukelti arba sukėlė žalingų aplinkai ir žemei, taip pat aplinkos objektų ir žemės savininkams, naudotojams, visuomenei ar valstybei padarinių, už kuriuos taikoma administracinė atsakomybė, jeigu tai neužtraukia griežtesnės – baudžiamosios atsakomybės.¹³⁸

Administracinių nusižengimų kodekso 110, 112, 113, 257, 258, 261 ir 333 straipsniai numato atsakomybę už žemės bei kitų gamtos išteklių nuosavybės ir naudojimo teisės pažeidimus. Pagal numatytus straipsnius žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančias asmenys, nustatę pažeidimus surašo administracinio nusižengimo protokolus, duoda įspėjimus, nagrinėja bylas arba perduoda atitinkamam organui, kuris įgaliotas nagrinėti administracinio nusižengimo bylą. Žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančias asmenys taip pat informuoja apie pastebėtus galimus pažeidimus kitas institucijas, pagal jų kompetenciją vykdančias teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą, gamtos išteklių, valstybinių miškų ir saugomų teritorijų, vandens telkinių ir kitą kontrolę.

¹³⁴ Eduardas Monkevičius. *Žemės teisė ir administravimas*. (Vilnius: 2014), 307.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Eduardas Monkevičius. *Žemės teisė ir administravimas*. (Vilnius: 2014), 308.

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Eduardas Monkevičius. *Žemės teisė ir administravimas*. (Vilnius: 2014), 309.

Žemės naudojimo valstybinės kontrolės reikalavimai ir už jų pažeidimus ANK¹³⁹ 110, 112, 113, 257, 258, 261 ir 333 straipsniuose numatyta administracinė atsakomybė taikoma kai:

1. žemės sklypai naudojami pagal pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir naudojimo būdą (ANK 261 str., užtraukia baudą nuo vieno šimto keturiasdešimt iki trijų šimtų eurų);

2. žemės ūkio paskirties žemės sklypai, kuriuose yra žemės ūkio naudmenos, prižiūrimi ir tvarkomi taip, kad žemės ūkio naudmenos neapaugtų savaiminiais medžiu, krūmų želdiniais ar kitais daugiamečiais sumedėjusiais augalais ir šie žemės sklypai būtų tinkami naudoti pagal pagrindinę žemės naudojimo paskirtį (ANK 333 str., įspėjimas arba bauda nuo septyniasdešimt iki vieno šimto keturiasdešimt eurų).

3. laikomasi žemės sklypui nustatytų žemės servitutų (261 str., bauda nuo vieno šimto keturiasdešimt iki trijų šimtų eurų);

4. 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 sluoksnis ir rekultivuota pažeista žemė (ANK 257 str., bauda nuo devyniasdešimt iki vieno šimto keturiasdešimt eurų);

5. įgyvendinamos įstatymų ir Vyriausybės nutarimų nustatytos dirvožemio apsaugos nuo erozijos ir nualinimo priemonės:

5.1. privalomų dirvožemio apsaugos nuo vėjo ar vandens sukeltos erozijos ir kitų dirvožemio būklę bloginančių procesų priemonių nevykdymas (ANK 258 str., bauda nuo keturiolikos iki trisdešimt eurų (fiziniams asmenims) ir nuo trisdešimt iki šešiasdešimt eurų (juridiniams asmenims));

5.2. rekultivacijos projektų nevykdymas (ANK 258 str., bauda nuo vieno šimto keturiasdešimt iki trijų šimtų eurų (fiziniams asmenims) ir nuo trijų šimtų iki penkių šimtų šešiasdešimt eurų (juridiniams asmenims));

6. žemės sklypuose, vykdant ūkinę ir kitą veiklą, nepažeidžiamos teritorijų planavimo dokumentuose ar žemės valdos projektuose nustatytos žemės sklypų ribos, savavališkai neužimama ir (ar) nenaudojama žemė, vandens telkiniai (ANK 110 str., bauda nuo trijų šimtų iki penkių šimtų šešiasdešimt eurų);

7.1. nenaikinami (negadinami) nuolatiniai žemės naudmenų riboženkliai (ANK 112 str., bauda nuo septyniasdešimt iki vieno šimto keturiasdešimt eurų);

¹³⁹ Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas, patvirtintas Lietuvos Respublikos 2015 m. birželio 25 d. įstatymu Nr. XII-1869, TAR, 2015-07-10, Nr. 11216, *supra note* 102.

7.2. nenaikinami (negadinami) geodeziniai punktai (ANK 113 str., bauda nuo vieno šimto keturiasdešimt iki trijų šimtų eurų);

8. žemės savininkai ir kiti naudotojai ėmėsi būtinų priemonių, skirtų sunaikintiems ar sugadintiems riboženkliais atkurti, po to, kai jie raštu buvo įspėti tai padaryti.

9. pagal Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymą įsigijus žemės ūkio paskirties žemės, užtikrinamas jos naudojimas žemės ūkio veiklai (ANK 333 str.); iki 3,00 ha ploto nesutvarkymas (įspėjimas arba bauda nuo septyniasdešimt iki vieno šimto keturiasdešimt eurų); nuo 3,00 iki 10,00 ha ploto nesutvarkymas (bauda nuo vieno šimto keturiasdešimt iki trijų šimtų eurų); daugiau kaip 10,00 ha ploto nesutvarkymas (bauda nuo trijų šimtų iki penkių šimtų šešiasdešimt eurų); žemės ūkio veiklos nevykdymas (bauda nuo penkių šimtų iki vieno tūkstančio eurų).

10. valstybinė žemė naudojama laikantis dokumentuose, kurių pagrindu suteikta teisė valstybine žeme naudotis, nustatytų sąlygų (administracinė atsakomybė pagal ANK netaikoma, o sprendžiamas klausimas dėl dokumentu, kurio pagrindu suteikta teisė naudoti valstybinę žemę, nutraukimo ar panaikinimo).

Patikrinimo metu nustatčius žemės naudojimo tvarkos pažeidimus, Nacionalinės žemės tarnybos darbuotojas privalo, vadovaudamasis Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksu, pradėti administracinio nusižengimo teiseną. Kai žemės naudojimo tvarkos pažeidimai patenka į Nacionalinės žemės tarnybos kompetenciją, tyrimą atlieka ir administracinio nusižengimo protokolą (toliau – Protokolas) surašo Nacionalinės žemės tarnybos darbuotojas. Administracinių nusižengimų bylas nagrinėti ir nutarimus dėl nuobaudų skyrimo ar administracinės teisenos nutraukimo priimti gali tik Nacionalinės žemės tarnybos skyrių vedėjai. Jei užfiksuoti žemės naudojimo pažeidimai nepatenka į Nacionalinės žemės tarnybos kompetenciją ši surinkta informacija yra perduodama kompetetingai institucijai.

Nagrinėjant administracinio teisės pažeidimo bylas labai svarbu tinkamai ir nustatyta tvarka surašytas administracinio teisės pažeidimo Protokolas. Protokole turi būti aiškiai ir tiksliai fiksuotos aplinkybės ir įrodymai, kurie pagrįstų, žemės teisės pažeidimo faktą, taip pat priežastinį ryšį tarp pažeidėjo veiksmų (veikimo ar neveikimo) ir pažeidimo padarinių. Tik teisingai surašytas administracinio nusižengimo Protokolas bus pagrindinis įrodymas, patvirtinantis pažeidimo faktą ir pažeidėjo kaltę, kurio pagrindu pažeidėjui bus galima taikyti administracinę atsakomybę. Protokolo turinys turi atitikti Administracinių nusižengimų kodekso 609 straipsnyje numatytus turinio reikalavimus.

Nacionalinė žemės tarnyba, siekdama tobulinti žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo bei vykdymo tvarką 2021 m. papildė teisės aktus, t. y. nuo 2021 m. liepos 1 d.,

įsigaliojus ANK 12 straipsnio 1 daliai, 110 ir 112 straipsnių pakeitimams, taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybei priėmus 2021 m. gruodžio 8 d. nutarimą Nr. 1045 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimo Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“, buvo pakeistos Taisyklių nuostatos, kuriose reglamentuota mažai pavojingos administracinio nusižengimo požymių turinčios veikos nustatymo ir įforminimo tvarka, įtvirtinti kriterijai, kuriais vadovaujantis administracinio nusižengimo požymių turinti veika laikoma mažai pavojinga. Tuo atveju, jeigu atlikus Taisyklių 50 punkte nurodytus veiksmus nustatoma, kad buvo padaryta Kriterijų sąrašą atitinkanti mažai pavojinga administracinio nusižengimo požymių turinti veika, administracinius nusižengimus tiriantis darbuotojas administracinių nusižengimų teisenos nepradeda ir asmeniui, kuris padarė mažai pavojingą administracinio nusižengimo požymių turinčią veiką, pareiškia tik žodinę pastabą.

Administracinio nusižengimo tyrimas baigiamas Protokolo surašymu ar Nutarimo priėmimu. Antrasis atvejis taikomas tuomet kai administracinė atsakomybė traukiamam asmeniui paskiriama administracinė nuobauda – išpėjimas dėl Administracinių nusižengimų kodekso 110 straipsnio 1 dalyje ir 333 straipsnio 1 dalyje numatytų pažeidimų, arba Taisyklių 47 punkte nustatyta tvarka priimtu administracinių nusižengimų bylas nagrinėjančio Nacionalinės žemės tarnybos skyriaus vedėjo Nutarimu nutraukti administracinio nusižengimo teiseną. Nutarimas per dvidešimt kalendorinių dienų nuo Nutarimo kopijos (nuorašo) išsiuntimo ar išdavimo dienos gali būti apskūstas apylinkės teismui pagal teritorinio skyriaus buvimo vietą.

Pagal Taisyklių 67 punktą administracinių nusižengimų bylas nagrinėjantis pareigūnas, išnagrinėjęs administracinio nusižengimo bylą, priima vieną iš šių nutarimų: skirti administracinę nuobaudą, nutraukti administracinio nusižengimo teiseną arba motyvuotai perduoti bylos nagrinėjimą kitai institucijai, kurios pareigūnas įgaliotas nagrinėti administracinio nusižengimo bylą, arba teismui.

Vilniaus apygardos teismo 2020 m. rugsėjo 24 d. nutartyje pažymime, kad „sprendžiant klausimą dėl asmens administracinės atsakomybės taikymo asmuo gali būti traukiamas administracinė atsakomybė tik tada, kai byloje esančių įrodymų pagrindu yra konstatuojama jam inkriminuojamo administracinio nusižengimo sudėtis, t. y. įstatyme numatytų požymių, apibūdinančių priešingą teisei veiką kaip tam tikrą administracinės teisės pažeidimą, visumą. Jei nėra bent vieno iš šių požymių, nėra ir administracinio nusižengimo sudėtis“.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Vilniaus apygardos teismo 2020 m. rugsėjo 24 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-899-794/2020, prieiga per internetą: <https://eteismai.lt/byla/102833227959197/2A-899-794/2020>.

Pagal formuojamą Teismų praktiką laikomasi pozicijos, jog „ANK 110 str. numatyta administracinio nusižengimo, sudėties subjektyvusis elementas yra tyčia, o kvalifikuojant veiką pagal šį straipsnį, privalo būti įrodyta, jog asmuo tyčia, sąmoningai ir savavališkai užėmė ir/ar naudoja valstybinį ar privatų žemės sklypą ar vandens telkinį, aiškiai suprasdamas, kas yra ginčo žemės sklypo ar telkinio savininkas”. (Nurodytas išaiškinimas, kad būtina tokiais atvejais nustatyti asmens tyčią, buvo nuosekliai suformuotas teismų praktikoje aiškinant iki 2015 m. galiojusio Administracinių teisės pažeidimų kodekso 45 straipsnio 1 dalyje numatyto administracinio teisės pažeidimo sudėtį (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. birželio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N575-1007/2009; 2010 m. spalio 15 d. nutartis byloje Nr. N438-1330/2010)). Vilniaus apygardos teismo 2022 m. rugpjūčio 18 d. nutartyje pažymėta, kad „administracinė nuobauda tai teisinės atsakomybės priemonė, kuri skiriama administracinius nusižengimus padariusiems asmenims siekiant juos nubausti ir auklėti, jog jie laikytųsi įstatymų, gerbtų bendro gyvenimo taisykles, taip pat, kad tiek pats teisės pažeidėjas, tiek ir kiti asmenys nepadarytų naujų teisės pažeidimų”.¹⁴¹

Apibendrinant galima teigti, kad valstybė turi pareigą užtikrinti, kad žemė būtų naudojama racionaliai, kad ji būtų saugoma, tačiau tuo pačiu žemės naudojimo valstybine kontrole valstybė siekia užtikrinti tinkamą jos teisėtų interesų įgyvendinimą, o ne administracinį nusižengimą padariusiam asmeniui skirti kuo daugiau baudų. Taip pat siekiama piliečius informuoti ir suteikti jiems kuo daugiau aiškumo ir konkretumo apie tai, kokių teisės aktų nuostatų ir kokių pareigų žemės sklypų savininkai ir naudotojai turėtų laikytis naudodamiesi žemės sklypais ar valstybinės žemės plotais. Esamas baudos dydis neturi drausminamojo ir skatinančio poveikio, nes jis yra per mažas bei nepriklauso nuo apleisto ar naudojamo žemės ploto dydžio.

¹⁴¹ Vilniaus apygardos teismo 2022 m. rugpjūčio 18 d. nutartis administracinio nusižengimo byloje Nr. AN2-236-891/2022, prieiga per internetą: <https://www.folex.lt/tp/2101489#>

3. NACIONALINĖS ŽEMĖS TARNYBOS VYKDOMOS ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖS KONTROLĖS TEISINIO REGULIAVIMO IR PRAKTINIO TAIKYMO PROBLEMATIKA

3.1. Teisinio reguliavimo trūkumai vykdant žemės naudojimo valstybinę kontrolę

Siekdama efektyvaus ir skaidraus žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo Lietuvos Respublikos Vyriausybė 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimu Nr. 1244 patvirtino Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatus (toliau – Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai), kuriuose nustatyti subjektai dalyvaujantys žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavime ir vykdyme, reglamentuotos šių subjektų kompetencijos ribos ir atsakomybė, nustatyti konkretūs terminai dokumentų reikalingų žemės naudojimo valstybinės kontrolės planavimo ir kituose etapuose rengimo, terminai. Nacionalinė žemės tarnyba, siekdama sukongretinti žemės naudojimo valstybinės kontrolės procedūros vykdymo tvarką, direktoriaus įsakymais yra patvirtinusi eilę teisės aktų¹⁴², detalizuojančių šią veiklą.

Išanalizavus Specialiųjų tyrimų tarnybos atliktą tyrimo rezultatų ataskaitą¹⁴³, kurioje buvo išnagrinėti teisės aktai, reglamentuojantys Nacionalinės žemės tarnybos ir kitų Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatuose įvardintų subjektų veiklą bei žemės sklypų patikrinimo aktai, nustatytos teisės aktų įgyvendinimo (neveikimo) praktikoje problemos. Nustatyta, kad dalis žemės naudojimo valstybinės kontrolės planavimo etape dalyvaujančių subjektų neužtikrina tinkamo Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų, reglamentuojančių žemės naudojimo valstybinės kontrolės planavimo etapą, įgyvendinimo. Nustatyta, kad kontrolės subjektuose taikomos vidaus kontrolės priemonės nėra pakankamai veiksmingos todėl neužtikrinamas pakankamai efektyvus ir skaidrus žemės naudojimo valstybinės kontrolės planavimas.

1. Atlikus tyrimą nustatyta, kad:

¹⁴² Žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo, administracinių nusižengimų teisenos NŽT taisyklės, patvirtintos NŽT direktoriaus 2014-12-23 įsakymu Nr. 1P-(1.3.)-499 (NŽT direktoriaus 2017-08-10 įsakymo Nr. 1P-358-(1.3 E.) redakcija).

Žemės naudojimo tvarkos reikalavimų žemės naudotojams kontrolinis klausimynas, kurio forma patvirtinta Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2017 m. sausio 5 d. įsakymu Nr. 1P-11-(1.3 E.) „Dėl Žemės naudojimo tvarkos reikalavimų žemės naudotojams kontrolinio klausimyno patvirtinimo ir Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2014 m. gruodžio 23 d. įsakymo Nr. 1P-(1.3.)-498 „Dėl Žemės naudojimo tvarkos reikalavimų žemės naudotojams kontrolinio klausimyno patvirtinimo“ pripažinimo netekusiu galios“.

¹⁴³ Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2018 m. rugpjūčio 7 d. raštas Nr. 4-01-6133 „Išvada dėl korupcijos rizikos analizės NŽT“. Prieiga per internetą: <https://www.stt.lt/korupcijos-prevencija/korupcijos-rizikos-analizes/atliktos-korupcijos-rizikos-analizes/7471/act845>.

1.1. Dalis žemės naudojimo valstybinės kontrolės planavimo etape dalyvaujančių subjektų neužtikrina tinkamo Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų, reglamentuojančių žemės naudojimo valstybinės kontrolės planavimo etapą, įgyvendinimo. Atsižvelgiant į tai, manytina, kad minėtuose subjektuose taikomos vidaus kontrolės priemonės nėra pakankamai veiksmingos ir todėl gali būti neužtikrinamas pakankamai efektyvus ir skaidrus žemės naudojimo valstybinės kontrolės planavimas.

1.2. Atskiros Žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo, administracinių nusižengimų teisenos Nacionalinės žemės tarnybos taisyklių nuostatos neatitinka Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų turinio. Todėl didėja rizika, kad, Nacionalinėje žemės tarnyboje rengiant metinį žemės tvarkymo darbų planą, nebus gauta ir įvertinta visa privaloma įvertinti informacija ir todėl priimti sprendimai dėl planinių žemės naudojimo patikrinimų skaičiaus ir prioritetų nebus pakankamai objektyvūs, nebus skirtas tinkamas dėmesys rizikingiausioms sritims.

2. Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniai skyrių vadovai įpareigoti kas ketvirtį, iki kito ketvirčio pirmo mėnesio 15 d. patvirtinti numatomų atlikti planinių žemės naudojimo patikrinimų sąrašą ir jį paskelbti Nacionalinės žemės tarnybos interneto svetainėje, tačiau pastebėta, kad ne visuose Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniuose skyriuose būtų užtikrinamas tinkamas šių nuostatų įgyvendinimas.

Atlikus tyrimą nustatyta, kad žemės naudojimo valstybinės kontrolės srityje yra didelė korupcijos rizika dėl šių išdėstytų korupcijos rizikos veiksnių.

Nustatyta, kad Nacionalinės žemės tarnybos teisės aktuose, reglamentuojančiuose žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo tvarką, nėra aiškiai apibrėžta atskirų Nacionalinės žemės tarnybos padalinių darbuotojų, turinčių teisę vykdyti žemės naudojimo valstybinę kontrolę, įtraukimo į žemės naudojimo patikrinimus, tvarka. Todėl nėra aišku koku pagrindu šio padalinio darbuotojai galėtų dalyvauti Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniams skyriams atliekant žemės naudojimo patikrinimus, kaip turėtų būti atliekamas žemės naudojimo patikrinimas dalyvaujant tokio padalinio darbuotojams ir kokie įgaliojimai šiems darbuotojams suteikiami.

Sistemiškai išanalizavus Nacionalinės žemės tarnybos teisės aktus, reglamentuojančius žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo tvarką ir taikomą praktiką, nustatyta, kad Nacionalinės žemės tarnybos direktorius yra įgaliojęs žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdyti teritorinius skyrius ir Geodezijos ir žemės naudojimo kontrolės departamento Žemės naudojimo valstybinės kontrolės skyrių. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo, administracinių nusižengimų teisenos Nacionalinės žemės tarnybos

taisyklėse yra apibrėžta kaip organizuojama ir vykdoma žemės naudojimo valstybinė kontrolė teritoriniuose padaliniuose, tačiau Žemės naudojimo valstybinės kontrolės skyriaus veikla dalyvaujant teritoriniams skyriams atliekant žemės naudojimo patikrinimus nereglamentuota, nors šio skyriaus darbuotojai dalyvauja teritoriniams skyriams vykdant žemės naudojimo patikrinimus.

Darytina išvada, kad Nacionalinės žemės tarnybos teisės aktuose, reglamentuojančiuose žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo tvarką, nėra aiškiai apibrėžta Nacionalinės žemės tarnybos Žemės naudojimo valstybinės kontrolės skyriaus darbuotojų veikla atliekant žemės naudojimo patikrinimus. Todėl atsiranda galimybė interpretuoti kokiems pagrindams esant, kokių statusu šio padalinio darbuotojai gali dalyvauti Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių skyrių organizuojamuose žemės naudojimo patikrinimuose.

3. Nustatyta, kad teisės aktuose, reglamentuojančiuose žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo tvarką nedetalizuota kokia tvarka ir kokiais vertinimo kriterijais vadovaujantis iš sklypų, atitinkančių metiniame žemės tvarkymo darbų plane nustatytus prioritetus, atrenkami konkretūs sklypai, kurie bus įtraukiami į planinių žemės naudojimo patikrinimų sąrašą.

Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų 8 punkto ir Žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo, administracinių nusižengimų teisenos Nacionalinės žemės tarnybos taisyklių 6 punkto nuostatos suteikia teisę Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių skyrių vadovams, vadovaujantis metiniame žemės tvarkymo darbų plane nustatytais prioritetais tvirtinti numatomų atlikti planinių žemės naudojimo patikrinimų sąrašą. Minėtuose teisės aktuose nedetalizuojama kokia tvarka ir kokiais vertinimo kriterijais vadovaujantis iš sklypų, atitinkančių metiniame žemės tvarkymo darbų plane nustatytus prioritetus, atrenkami konkretūs sklypai, kurie bus įtraukiami į planinių žemės naudojimo patikrinimų sąrašą t. y. teritorinio skyriaus vedėjo įgaliotam skyriaus darbuotojui arba pačiam vedėjui suteikiama teisė, nevaržomam jokių vertinimo kriterijų, iš teritoriniam skyriui priskirtoje teritorijoje esančių sklypų, atitinkančių žemės tvarkymo darbų plane nustatytus prioritetus, atrinkti konkrečius sklypus, kurie bus įtraukti į Nacionalinės žemės tarnybos teritorinio skyriaus vedėjo įsakymu tvirtinamą numatomų atlikti planinių žemės naudojimo patikrinimų sąrašą.

Situacija, kuomet Nacionalinės žemės tarnybos skyriaus vedėjas arba jo įgaliotas darbuotojas turi galimybę, nevaržomas jokių vertinimo kriterijų, vykdyti sklypų, kurie bus įtraukti į planinių žemės naudojimo patikrinimų sąrašą, atranką, didina tikimybę, kad į planinių žemės naudojimo patikrinimų sąrašą konkretūs sklypai bus įtraukiami neatlikus išankstinio jų rizikingumo vertinimo. Taip didėja neobjektyvių sprendimų priėmimo tikimybė bei atsiranda atskirų sklypų savininkų (naudotojų) protegavimo galimybė.

Darytina išvada, kad teisės aktuose, reglamentuojančiuose žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo tvarką, nedetalizuota kokia tvarka ir kokiais vertinimo kriterijais vadovaujantis iš sklypų, atitinkančių metiniame žemės tvarkymo darbų plane nustatytus prioritetus, atrenkami konkretūs sklypai, kurie bus įtraukiami į planinių žemės naudojimo patikrinimų sąrašą t. y. suteikiama galimybė teritorinio skyriaus vedėjo įgaliotam skyriaus darbuotojui arba pačiam vedėjui, nevaržomam jokių vertinimo kriterijų, iš teritoriniam skyriui priskirtoje teritorijoje esančių sklypų, atitinkančių žemės tvarkymo darbų plane nustatytus prioritetus, atrinkti konkrečius sklypus, kurie bus įtraukti į Nacionalinės žemės tarnybos teritorinio skyriaus vedėjo įsakymu tvirtinamą numatomų atlikti planinių žemės naudojimo patikrinimų sąrašą. Tai didina tikimybę, kad į planinių žemės naudojimo patikrinimų sąrašą konkretūs sklypai bus įtraukiami neatlikus išankstinio jų rizikingumo vertinimo, planiniai žemės naudojimo valstybinės kontrolės patikrinimai bus atliekami ne rizikingiausiuose sklypuose, tuo pačiu didėja neobjektyvių sprendimų priėmimo tikimybė ir atskirų sklypų savininkų (naudotojų) protegavimo galimybė.

4. Dėl nepakankamai aiškaus teisinio reglamentavimo neužtikrinama, kad žemės naudojimo patikrinimai būtų atlikti visuose žemės sklypuose, kurie įtraukti į numatomų atlikti planinių žemės naudojimo patikrinimų sąrašus.

Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų 8 punkto ir Žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo, administracinių nusižengimų teisenos Nacionalinės žemės tarnybos taisyklių 6 punkto nuostatos suteikia teisę Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių skyrių vadovams, vadovaujantis metiniame žemės tvarkymo darbų plane nustatytais prioritetais ir atsižvelgiant į nustatytą patikrinimų skaičių, tvirtinti numatomų atlikti planinių žemės naudojimo patikrinimų sąrašą t. y. remiantis iš anksto surinkta informacija, sudaryti sąrašą žemės sklypų, kuriuose tikslingiausia atlikti žemės naudojimo valstybinę kontrolę. Tačiau nei viename Nacionalinės žemės tarnybos teisės akte nėra apibrėžta kokie veiksmai turėtų būti atlikti, kuomet Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniam skyriui nepavyksta per nustatytą laikotarpį atlikti žemės naudojimo valstybinės kontrolės sklype, kuris buvo įtrauktas į Nacionalinės žemės tarnybos teritorinio skyriaus ketvirtinį numatomų atlikti planinių žemės naudojimo patikrinimų sąrašą.

Darytina išvada, kad nepakankamai aiškus teisinis reglamentavimas suteikia galimybę Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių skyrių vedėjams savo nuožiūra interpretuoti kokie veiksmai turi būti atliekami šiuo atveju, neskatina vieningos darbinės praktikos formavimosi Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniuose skyriuose, sudaro galimybę žemės sklypų savininkams (naudotojams) išvengti žemės naudojimo valstybinės kontrolės net ir tuomet, kai jų valdomas

sklypas įtraukiamas į Nacionalinės žemės tarnybos teritorinio skyriaus ketvirtinį numatomų atlikti planinių žemės naudojimo patikrinimų sąrašą.

5. Išanalizavus teisės aktus, reglamentuojančius Nacionalinės žemės tarnybos ir žemės naudojimo valstybinės kontrolę atliekančių subjektų veiklą, nustatyta, kad atliekant žemės naudojimo patikrinimą sklype ne visuomet užtikrinamas „keturių akių“ principo įgyvendinimas.

Nacionalinės žemės tarnybos teisės aktuose nėra apibrėžta koks minimalus Nacionalinės žemės tarnybos darbuotojų skaičius turi dalyvauti atliekant žemės naudojimo patikrinimą, todėl Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniuose skyriuose nėra susiformavusios vieningos praktikos. Kaip yra žinoma, kad žemės naudojimo patikrinimus dažniausiai atlieka vienas Nacionalinės žemės tarnybos teritorinio skyriaus darbuotojas. Darytina išvada, kad žemės naudojimo patikrinimą atliekančiam vienam Nacionalinės žemės tarnybos teritorinio skyriaus darbuotojui didėja neteisėtų susitarimų tikimybė tarp patikrinimą vykdančio ir tikrinamo žemės sklypo savininko (naudotojo).

6. Išanalizavus teisinį reguliavimą dėl nuomojamų valstybinės žemės sklypų nustatyta, kad esamas teisinis reguliavimas nėra pakankamas, kad būtų galima efektyviai vykdyti fiziniams ir juridiniams be aukciono išnuomotos valstybinės žemės sklypų, esančių saugomose teritorijose, naudojimo kontrolę, todėl neužtikrinamas saugomose teritorijose istoriškai susiformavusios rekreacinės infrastuktūros skirtos visuomenės poilsiui, išsaugojimas.

Atkreiptinas dėmesys į valstybinės žemės sklypus esančius teritorijose, kurios įsteigtos¹⁴⁴ tam, kad išsaugoti gamtinių, kultūrinių, rekreacinių bei estetinių požiūriais vertingiausias ekosistemas, gamtos ir kultūros kompleksus ar atskirus elementus, išlaikyti Lietuvos kraštovaizdžio įvairovę bei ekologinę pusiausvyrą t. y. žemės sklypus esančius regioniniuose parkuose ir kitose saugomose teritorijose, kurie pagal savo paskirtį turėtų būti daugiau naudojami viešo nei privataus intereso tenkinimui. Aptariamam atveju išskirtini tie valstybinės žemės sklypai, kurie išnuomojami fiziniams ar juridiniams asmenims lengvatine tvarka (ne viešo aukcionu būdu) užsakyti jų nuosavybės teise priklausančiais ar nuomojamais pastatais, statiniais ar įrenginiais. Išnuomojus fiziniam ar juridiniam asmeniui valstybinės žemės sklypą ne aukciono tvarka, tokio asmens naudai suvaržoma žemės savininko t. y. valstybės teisė disponuoti žeme, kitais, efektyvesniais būdais, teikiančiais valstybei didžiausią naudą. Tokiuose rekreacinės paskirties valstybinės žemės sklypuose, kurie yra regioniniuose parkuose ir kitose saugomose teritorijose, yra ypatingai sudėtinga suderinti be konkurso žemę išsinuomojusių asmenų ir likusios visuomenės interesus, ypač tais atvejais, kuomet visuomenės intensyviai poilsiui naudotas sklypas

¹⁴⁴ Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1992 m. rugsėjo 24 d. nutarimas Nr. I-2913 „Dėl regioninių parkų ir draustinių įsteigimo“, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.1726>.

perduodamas valdyti naujam sklype esančių statinių savininkui, kuris nėra suinteresuotas sklypo ir jame esančių statinių naudoti atsižvelgiant į regioninio parko tvarkymo plane nustatytą sprendinių turinį bei statiniams nustatytą paskirtį.

Atsižvelgiant į tokias situacijas būtina sukurti efektyvų kontrolės mechanizmą, kuris leistų išsaugoti istoriškai susiformavusią rekreacinę struktūrą, skirtą visuomenės poilsiui užtikrinti, kad minėtiems fiziniams ir juridiniams asmenims lengvatine tvarka (be aukciono) saugomose teritorijose nebūtų suteikiama daugiau valstybinės žemės nei jos realiai reikia jiems nuosavybės teise priklausantiems pastatams, statiniams ar įrenginiams naudoti. O taip pat atliekant žemės naudojimo valstybinę kontrolę būtų vertinama ar iš tiesų minėtiems fiziniams ir juridiniams asmenims be aukciono išnuomota valstybinė žemė reikalinga ir ar realiai naudojama pagal statiniams nustatytą paskirtį. Nustačius šiuos neatitiktus atvejus turi būti inicijuojamas tokios žemės grąžinimas valstybei, siekiant gauti maksimalią naudą visuomenei.

Baigiamajame darbe išnagrinėtas realus atvejis, kuris įrodo šeštame punkte išdėstyta teiginį. Pavyzdžiu gali būti Vilniaus miesto pakraštyje, Verkių regioniniame parke, Gulbino ežero pakrantėje, valstybinės žemės sklype, turėjusi atsirasti visuomenės poilsiui skirta stovyklavietė. Aptvėrus žemės sklypą tvora ir išdygus prabangiems namams, tapo panašiau į privačių rezidencijų kvartalą. Šis valstybinės žemės sklypas be aukciono buvo išnuomotas jame esančius statinius įgijusiam subjektui ir daugelį metų buvo naudojamas visuomenės aktyviam poilsiui bei patekimui prie rekreacinėje teritorijoje esančio vandens telkinio.

Daug metų visuomenėje netyla diskusijos „dėl šio sklypo naudotojų vykdomos veiklos sklype pagrįstumo, įvairių žurnalistinių tyrimų duomenys, valstybės institucijų atstovų pasisakymai, viešai reiškiamos abejonės dėl teisinio reglamentavimo „spragų“, teisinio reguliavimo apžvalga leidžia daryti prielaidą, kad valstybės institucijos, dalyvaujančios vykdamas valstybinės žemės patikėtinio kompetencijai priskirtas funkcijas nėra pajėgios efektyviai įvertinti ar valstybinės žemės sklypo nuomininkas, jam be aukciono išnuomotą valstybinės žemės sklypą naudoja pagal jam priklausantiems statiniams nustatytą paskirtį. Ir visuomenei pateikti tokias tyrimų (patikrinimų) išvadas, kurios nesudarytų pagrindo kilti naujoms abejonėms“.¹⁴⁵

Verkių regioninio parko tvarkymo plane¹⁴⁶ nustatyta, kad didžioji dalis sklypo patenka į rekreacinės paskirties žemės urbanizuotos aplinkos tvarkymo zoną, kurioje leidžiama rekreacinė

¹⁴⁵ Prieiga per internetą:

- 2011 m. <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/gulbinai-virsta-prabangos-oaze-56-171941>.
- 2015 m. <https://www.delfi.lt/verslas/nekilnojamas-turtas/naujas-turtuoliu-kvartalas-salia-vilniaus-likusiai-lietuvai-nematomas-pasaulis-68955394>.
- 2017 m. <https://www.15min.lt/verslas/naujiena/kvadratinis-metras/nekilnojamas-turtas/prabangiausia-gyvenvietelietuvoje-kur-namu-kainos-virsija-3-mln-euru-973-871218>.

¹⁴⁶ Prieiga per internetą: <http://www.pavilniai-verkiai.lt/uploads/Verkiu-tvarkymo-planas.jpg>.

turistinė infrastruktūra: maudymosi vieta (esama), maitinimo įstaiga (rekomenduojama), motelis (rekomenduojama), lauko žaidimai (rekomenduojama), vaikų žaidimo aikštelė (rekomenduojama), valčių nuoma (rekomenduojama), likusi sklypo dalis (nepatenkanti į rekreacinės paskirties žemės urbanizuotos aplinkos tvarkymo zoną) priskiriama rekreaciniams miškams (intensyvaus pritaikymo/poilsio parkams). Ekologiniu ir rekreaciniu požiūriu ypač vertingų teritorijų, esančių Verkių regioniniame parke ribų plano duomenimis ši teritorija rekreaciniu požiūriu laikoma ypač vertinga.

Problema kyla dėl to, kad esami teisės aktai, reglamentuojantys statinių (jų patalpų) naudojimo pagal paskirtį kontrolę, turi spragų ir sudaro sąlygas tiek statinius ar patalpas valdantiems asmenims, tiek kontroliuojantiems šiuos procesus, jais piktnaudžiauti. Teisės aktuose nėra reglamentuota, kaip atlikti tikslinio statinio (patalpų) patikrinimą ir nustatyti ar pastatas naudojamas pagal paskirtį, procedūra. Šiuo atveju kai savivaldybė negali nustatyti, jog statiniai naudojami ne pagal paskirtį, tai žemės savininkas, kurios patikėtinis yra Nacionalinė žemės tarnyba, negali nutraukti valstybinės nuomos sutarties.

Darytina išvada, kad esamas teisinis reglamentavimas nėra pakankamas, kad efektyviai vykdyti fiziniams ir juridiniams be aukciono išnuomotų valstybinės žemės sklypų, esančių saugomose teritorijose, naudojimo kontrolę, todėl neužtikrinamas saugomose teritorijose istoriškai susiformavusios rekreacinės infrastuktūros, skirtos visuomenės poilsiui, išsaugojimas.

Apibendrinant galima teigti, kad žemės naudojimo valstybinę kontrolę reglamentuojantys teisės aktai neužtikrina tinkamos žemės naudojimo valstybinės kontrolės procesą vykdančių subjektų veiklos, todėl neužtikrinamas pakankamai efektyvus ir skaidrus žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymas. Taip pat teisės aktuose yra spragų, kurios nesuteikia galimybės subjektams, vykdančiams žemės naudojimo valstybinę kontrolę, tinkamai apginti ir išsaugoti valstybės, kaip savininkės, teisės disponuoti žeme, kad žemė būtų naudojama efektyviai bei didžiausią naudą valstybei ir visuomenei teikiančiais būdais.

3.2. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės prioritetinių sričių problematika ir teismų praktika

3.2.1. Kitos paskirties žemės sklypų naudojimo kontrolės problematika

Išanalizavus Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių skyrių 2022 metų žemės tvarkymo darbų planą¹⁴⁷ nustatyta, kad pirmoji prioritetinė sritis buvo numatyta tikrinti kitos paskirties žemės sklypų naudojimą. Žemės sklypai patikrinimams buvo atrenkami pagal šias rizikos grupes:

1. Naudojami ne pagal Nekilnojamojo turto kadastro žemėlapyje pažymėtas šių žemės sklypų ribas, taip savavališkai užimant naudojant besiribojančią valstybinę žemę;
2. Naudojami ne pagal nekilnojamojo turto registre įregistruotą pagrindinę žemės naudojimo paskirtį;
3. Greta žemės sklypo valstybinėje žemėje vykdoma galimai neteisėta veikla.

Kaip pastebima, dažnai visuomenės pasipiktinimas reiškiamas dėl savavališkai užimtos (naudojamos) valstybinės žemės, kai asmenys savavališkai aptveria savo žemės sklypus kartu su valstybine žeme tvoromis, apsodina tujų, kitų želdinių gyvatvorėmis, savavališkai naudoja (užaria, apsėja) valstybinės žemės plotus ir pan (Priedas Nr. 2). Nacionalinė žemės tarnyba, vykdydama vieną svarbiausių jai priskirtų funkcijų – žemės naudojimo valstybinę kontrolę, 2022 metais taip pat ypatingą dėmesį skyrė žemės naudojimo patikrinimams dėl savavališko žemės užėmimo (naudojimo) atlikti. Kaip matome iš statistikos duomenų, šioje srityje žemės naudojimo tvarkos pažeidimų nustatoma daugiausiai. Pažeidimų, kai yra užimama valstybinė ar privati žemė, nustatyta daugiau nei 2021 metais.

Nustatyta, kad viena iš dažniausių daromų pažeidimų priežasčių yra ta, kad asmenys, manydami, jog valstybinės žemės plotai tariamai netvarkomi (apžėlę), šiuos žemės plotus sąmoningai aptveria, apsodina kartu su savo namų valdos žemės sklypais, o kartais nesuvokdami (ar nežinodami), kad už tokius jų daromus pažeidimus kyla administracinė atsakomybė, arba tiesiog tikisi jos išvengti. Už tokio pobūdžio veiką (savavališkumas turi būti įrodytas atliekant administracinių nusižengimų tyrimą) pažeidėjams taikoma administracinė atsakomybė pagal ANK 110 straipsnio nuostatas, t. y. skiriama administracinė nuobauda bei asmenų prašoma kuo skubiau atlaisvinti valstybinę žemę, o šio prašymo neįvykdžius, Nacionalinė žemės tarnyba, kaip valstybinės žemės patikėtinė, gindama savo, kaip žemės savininko (t. y. visuomenės), interesą,

¹⁴⁷ Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2022 m. kovo 15 d. įsakymas Nr. 1P-82-(1.3 E.) „Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos teritorinių skyrių 2021 m. žemės tvarkymo darbų plano ir Žemės sklypų, taip pat valstybinės žemės plotų, nesuformuotų atskirais žemės sklypais atrankos žemės naudojimo valstybinės kontrolės planiniams patikrinimams atlikti kriterijų sąrašo patvirtinimo“ (toliau – Žemės tvarkymo darbų planas), *supra note*, 41.

kreipiasi su ieškiniu į bendrosios kompetencijos teismą dėl pažeidėjo įpareigojimo atlaisvinti savavališkai užimtą valstybinę žemę.

Išnagrinėtoje Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. kovo 5 d. nutartyje¹⁴⁸ dėl administracinio nusižengimo, asmuo buvo nubaustas pagal ANK 110 straipsnio 1 dalį už tai, kad valstybinėje žemėje pasodindamas viena eile tujas, kurios savo perimetru juosia 213 kv. m valstybinės žemės plotą, užtvėrė valstybinę žemę, ir taip pažeidė įstatymais saugomus interesus, nesilaikė Lietuvos Respublikos žemės įstatymo¹⁴⁹ 21 straipsnio 7 punkto reikalavimų.

Teisėjų kolegija pabrėžė, kad „pagal teismų praktiką savavališkas žemės užėmimas konstatuojamas ne tik tada, kai žemė užtvėriama tvora ar kitu būdu ir į ją nebegali patekti sklypo savininkas ir kiti asmenys, bet ir tada, kai tokia žemė yra užimama kitokiu būdu, pvz., ji apariama, užsėjama ir pan. (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartys administracinių teisės pažeidimų bylose Nr. N438-1330/2010, N575-362/2012). Teisėjų kolegija pažymėjo, kad į užėmimo sąvoką patenka ir medžių ar krūmų sodinimas, kai savininkas be papildomų pastangų ar derybų su juos pasodinusiu asmeniu negali laisvai naudotis savo nuosavybe. Kartu tokie veiksmai parodo kitiems žmonėms, kad užvaldytas žemės plotas yra kažkieno naudojamas ir kažkam priklauso”.¹⁵⁰ Šioje byloje teisėjų kolegija byloje konstatavo ir tai, kad pirmosios instancijos teismai tinkamai nustatė ir administracinio nusižengimo sudėties subjektyvųjį požymį – tyčią. Teisėjų kolegijos nuomone, administracinėn atsakomybėn patrauktas asmuo žinojo ir aiškiai suprato, kad žemės sklypas, kuriame jis neteisėtai pasodino tujas, yra valstybinė žemė, kad jame savavališkai sodinti tujų be žemės savininko sutikimo jis neturėjo teisinio pagrindo.

Išanalizavus administracinių nusižengimų bylas nustatyta, kad Teismų praktikoje *savavališku valstybinės žemės užėmimu* pripažįstami tie atvejai, kai kaltais veiksmais atskira teritorija aptvėriama tvora ir į ją nebegali patekti kiti asmenys, taip pat kai ji užstatoma statiniais (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. gegužės 21 d. nutartis administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. 2AT-16-2013¹⁵¹, Kauno apygardos teismo 2017 m. gruodžio 12 d. nutartis

¹⁴⁸ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. kovo 5 d. nutartis administracinio nusižengimo byloje Nr. 2AT-15-693/2019, Prieiga per internetą: <https://eteismai.lt/byla/208181760979297/2AT-15-693/2019?word=n-%C5%B3%C4%AF%C5%A1-%C4%99%C4%AF-%C4%850>.

¹⁴⁹ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

¹⁵⁰ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. kovo 5 d. nutartis administracinio nusižengimo byloje Nr. 2AT-15-693/2019, *supra note* 152.

¹⁵¹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. gegužės 21 d. nutartis administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. 2AT-16-2013, Prieiga per internetą: <https://eteismai.lt/byla/100845360423565/2AT-16-2013>.

administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. AN2-667-245/2017¹⁵², Klaipėdos apygardos teismo 2018 m. sausio 23 d. nutartis administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. AN2-2-360/2018¹⁵³).

Tačiau pastebima, kad Teismų praktikoje konstatuojama ir tai, kad „ne bet kokios aplinkybės gali būti vertinamos kaip valstybinės žemės užėmimas, jeigu tai netrukdo patekti į sklypą, pvz., apylinkės teismas pripažino, jog šalia sklypo savininko valstybinėje žemėje įrengta neaukšta gyvatvorė, dalis prie savininko namo įrengto cementinio įvažiavimo, nedidelio ploto daržas negali būti vertinami kaip savavališkas valstybinės žemės užėmimas (Klaipėdos apygardos teismo nutartis administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. AN2-2-360/2018¹⁵⁴); statinių stovėjimas, nors jie ir stovi valstybei priklausančioje žemėje, nebūtinai turi reikšti savavališką žemės užėmimą (Kauno apygardos teismo 2018 m. kovo 2 d. nutartis administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. AN2-96-327/2018¹⁵⁵).”

Darytina išvada, kad tiek teisės aktuose tiek Teismų praktikoje nėra aiškiai apibrėžta savavališko valstybinės žemės užėmimo (naudojimo) sąvoka, todėl sprendžiant klausimą dėl valstybinės žemės užėmimo (naudojimo) ir administracinės atsakomybės taikymo yra sudėtinga apibrėžti valstybinės žemės užėmimo (naudojimo) sąvoką, t. y. kokie asmens veiksmai gali būti laikomi valstybinės žemės užėmimu.

3.2.2. Apleistų privačių ir valstybinės žemės sklypų, taip pat valstybinės žemės plotų, nesuformuotų atskirais žemės sklypais, naudojimo kontrolės problematika

Antroji prioritetinga žemės naudojimo kontrolės sritis yra tikrinti apleistų privačių ir valstybinės žemės sklypų, taip pat valstybinės žemės plotų, nesuformuotų atskirais žemės sklypais, naudojimą. Pagal šią sritį tikrinama, ar žemės ūkio paskirties žemės sklypai, kuriuose yra žemės ūkio naudmenos, prižiūrimi ir tvarkomi taip, kad žemės ūkio naudmenos neapaugtų savaiminiais medžiais, krūmų želdiniais ar kitais daugiamečiais sumedėjusiais augalais ir šie žemės sklypai būtų tinkami naudoti pagal pagrindinę žemės naudojimo paskirtį. Apleistų privačių ir valstybinės žemės sklypų, taip pat valstybinės žemės plotų, nesuformuotų atskirais žemės sklypais naudojimo patikrinimai pagal riziką skirstomi į išnuomotus žemės ūkio paskirties valstybinės žemės sklypus,

¹⁵² Kauno apygardos teismo 2017 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. AN2-667-245/2017, Prieiga per internetą: <https://eteismai.lt/byla/84124106861233/AN2-667-245/2017>;

¹⁵³ Klaipėdos apygardos teismo 2018 m. sausio 23 d. nutartis administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. AN2-2-360/2018, Prieiga per internetą: <https://eteismai.lt/byla/261415715864742/AN2-2-360/2018>;

¹⁵⁴ Klaipėdos apygardos teismo 2018 m. sausio 23 d. nutartis administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. AN2-2-360/2018, Prieiga per internetą: <https://eteismai.lt/byla/261415715864742/AN2-2-360/2018>.

¹⁵⁵ Kauno apygardos teismo 2018 m. kovo 2 d. nutartis administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. AN2-96-327/2018, Prieiga per internetą: <https://eteismai.lt/byla/140748257498185/AN2-96-327/2018>.

valstybinės žemės plotus, nesuformuotus atskirais žemės sklypais, suteiktus laikinai naudotis žemės ūkio veiklai vykdyti, kurie pagal Lietuvos Respublikos teritorijos apleistų žemių erdviųjų duomenų rinkinio duomenis yra pažymėti kaip apleistų žemių plotai bei privačius žemės ūkio paskirties žemės sklypus, kurie pagal Lietuvos Respublikos teritorijos apleistų žemių erdviųjų duomenų rinkinio informaciją pažymėti kaip apleisti žemės plotai.

Svarbu pažymėti tai, kad žemės naudojimo patikrinimo metu nustatyti faktai, dėl žemės ūkio paskirties žemės sklypų nenušienavimo, Nacionalinėje žemės tarnyboje nelaikomi žemės apleidimu ir dėl jų administracinio nusižengimo teiseną nepradedama. Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje pastaruoju metu ir toliau mažėja apleistų žemės sklypų, todėl galima daryti prielaidą, kad efektyvus žemės naudojimo valstybinės kontrolės dėl apleistų žemės sklypų (plotų) vykdymo efektyvumas prisidėjo prie apleistų žemės ūkio naudmenų plotų mažinimo. Remiantis VĮ Valstybės žemės fondo skelbiamais duomenimis, per 2022 metus šalyje, palyginti su 2021 metais, apleistos žemės plotas sumažėjo 2,9 tūkst. ha. Didžiausi apleistos žemės plotai vis dar išlieka Vilniaus rajono savivaldybėje – apie 2,7 tūkst. ha apleistos žemės.

Kaip ir aukščiau išdėstytoje atliktų žemės naudojimo patikrinimų statistikoje buvo pažymėta, kad iš 2022 metais nustatytų daugiau nei 4000 pažeidimų, iš jų 20 procentų sudarė žemės naudojimo tvarkos pažeidimai dėl apleistų žemės ūkio paskirties žemės plotų. Už tokią veiką pažeidėjams taikoma administracinė atsakomybė pagal ANK 333 straipsnio nuostatas. Pasikeitus teisiniam reglamentavimui ir nuo 2021-07-01 įsigaliojus naujai ANK redakcijai ir Kontrolės taisyklėse¹⁵⁶ (redakcija, galiojanti nuo 2022-07-01) įtvirtinus Kriterijų, kuriais vadovaujantis administracinio nusižengimo požymių turinti veika laikoma mažai pavojinga, sąrašą (toliau – Kriterijų sąrašas), asmenims padariusiems administracinį nusižengimą, numatytą ANK 333 straipsnio 1 dalyje, gali būti pareiškiamą žodinė pastaba dėl padarytos mažai pavojingos administracinio nusižengimo požymių turinčios veikos.

Nacionalinei žemės tarnybai buvo suteikta teisė nepradėti administracinių nusižengimų teisenos šių asmenų atžvilgiu, o jiems pareikšti tik žodinę pastabą ir dėl šių nustatytų pažeidimų:

- privalomų dirvožemio apsaugos nuo vėjo ar vandens sukeltos erozijos ir kitų dirvožemio būklę bloginančių procesų priemonių nevykdymo (ANK 258 straipsnis),
- žemės sklypų naudojimo ne pagal nustatytą pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) būdą,

¹⁵⁶ Žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo, administracinių nusižengimų teisenos Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos taisyklės, patvirtintos Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 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“, *supra note*, 126.

- taip pat trukdymo žemės naudotojui naudoti žemę pagal nustatytą pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) būdą (ANK 261 straipsnio 1 dalis),

- privačios nuosavybės ar patikėjimo teise priklausančios, perduotos neatlygintinai naudotis pagal panaudos sutartį, nuomojamos ar subnuojamos žemės iki trijų hektarų ploto nesutvarkymas taip, kad ji būtų tinkama naudoti pagal pagrindinę naudojimo paskirtį (ANK 333 straipsnio 1 dalis).

Administracinių nusižengimų požymių turinti veika gali būti laikoma mažai pavojinga ir asmeniui gali būti pareikšta žodinė pastaba tik tuomet jei jo padaryta veika atitinka visus minėtame Kriterijų sąrašė nurodytus kriterijus. Nors už šią veiką asmuo nebus laikomas baustu administracine tvarka, tačiau tai nereiškia, kad nustatytų žemės naudojimo tvarkos pažeidimų nebus privaloma pašalinti. Jeigu bus nustatyta, kad pažeidimai nepašalinti, antrą kartą žodinė pastaba asmeniui negalės būti skiriama ir jo atžvilgiu bus pradėta administracinių nusižengimų teisena. Pagal Nacionalinės žemės tarnybos pateikiamą žemės naudojimo valstybinės kontrolės statistiką, nustatyta, kad dauguma asmenų įspėti, paraginti susitvarko žemės ūkio paskirties žemės sklypus (išskerta medžių, krūmų želdinius), tačiau yra ir piktybiškai nesitvarkančių savininkų (naudotojų), besiteisinančių tuo, kad sudėtinga privažiuoti, trūksta lėšų technikai ar, kad ne taip suprantantys teisės aktų reikalavimus.

Pagal išanalizuotą Nacionalinės žemės tarnybos 2022 m. statistikos duomenis nustatyta, kad Nacionalinė žemės tarnyba vykdydama žemės ūkio paskirties žemės sklypų, kurių naudojimo būdas – kiti žemės ūkio paskirties žemės sklypai, naudojimo pagal nustatytą žemės naudojimo paskirtį ir būdą patikrą susiduria su situacijomis, kuomet šiuose žemės sklypuose taip pat vykdoma ir kita ne žemės ūkio (alternatyvi) veikla, pavyzdžiui veikla, susijusi su asmenų poilsiu, pramogomis, sportu, komerciniu įvairių ne žemės ūkio produktų pardavimu, kai ši veikla netrukdo arba nesudaro kliūčių vykdyti žemės ūkio veiklą ir nėra vykdoma intensyviai (nuolatos). Tuomet kyla probleminis klausimas ar pirmiau nurodytais atvejais gali būti laikoma, kad toks žemės sklypas naudojamas ne pagal nustatytą žemės naudojimo paskirtį ir (ar) būdą ir asmeniui būtų taikoma administracinė atsakomybė. Tam būtų tikslinga parengti teisės aktą, kuriame būtų aiškiau ir išsamiau apibrėžtos žemės ūkio paskirties žemės sklypo savininko ar naudotojo pareigos arba parengtos žemės ūkio naudmenų tvarkymo taisyklės, kuriose būtų nurodyta kokius veiksmus ar pareigas turi atlikti žemės sklypo savininkas, kad jo žemės sklypas būtų laikomas sutvarkytu ir tinkamu naudoti pagal paskirtį.

Apibendrinant galima teigti, kad žemės naudojimo valstybinė kontrolė valstybė siekia užtikrinti tinkamą jos teisėtų interesų įgyvendinimą, o ne administracinį nusižengimą padariusiam asmeniui skirti kuo daugiau baudų. Taip pat siekiama piliečius informuoti ir suteikti jiems kuo

daugiau aiškumo ir konkretumo apie tai, kokių teisės aktų nuostatų ir kokių pareigų žemės sklypų savininkai ir naudotojai turėtų laikytis naudodamiesi žemės sklypais ar valstybinės žemės plotais.

3.2.3. Žemės sklypų, besiribojančių su vandens telkiniais, naudojimo kontrolės problematika

Trečioji aktuali ir pagal Žemės ūkio ministerijos 2021 metais pateiktą rekomendaciją nustatyta prioritėtinė žemės naudojimo valstybinės kontrolės sritis yra tikrinti žemės sklypų besiribojančių su vandens telkiniais, naudojimą. Geografinių informacinių sistemų priemonėmis automatizuotu būdu buvo atrinktos teritorijos su rizikos grupei priskirtais žemės sklypais, greta kurių valstybinės reikšmės paviršiniuose vandens telkiniuose buvo įrengtų laikinųjų nesudėtingųjų statinių (visų tipų lieptai, jachtų ir valčių elingai, laikinieji nesudėtingieji sporto paskirties inžineriniai statiniai, skirti vandens sportui ir pramogoms organizuoti), išskyrus hidrotechnikos statinius. Rizikos grupei priskiriami žemės sklypai, kurių savininkams ar naudotojams pagal Sutikimų statyti ir naudoti valstybinės reikšmės paviršiniuose vandens telkiniuose laikinuosius nesudėtinguosius statinius išdavimo taisyklių, patvirtintų Nacionalinės žemės tarnybos direktoriaus 2012 m. balandžio 19 d. įsakymu Nr. 1P-(1.3.)-146 „Dėl Sutikimų statyti ir naudoti valstybinės reikšmės paviršiniuose vandens telkiniuose laikinuosius nesudėtinguosius statinius išdavimo taisyklių patvirtinimo“¹⁵⁷, nuostatas nėra išduoti sutikimai statyti ir naudoti valstybinės reikšmės paviršiniuose vandens telkiniuose laikinuosius nesudėtinguosius statinius.

Viena iš dažniausiai daromų pažeidimų priežasčių yra ta, kad asmenys greta žemės sklypų esančiuose valstybinės reikšmės vandens telkiniuose, neturint tam reikiamo leidimo, įrengia lieptus, pramogoms ir sportui skirtus įrenginius ir kt., teisindami savo elgesį tuo, kad minėti statiniai skirti visuomenės gerovei, naudojimui ir pan., o kartais nesuvokdami (ar nežinodami), kad už tokius jų daromus pažeidimus kyla administracinė atsakomybė, arba tiesiog tikisi jos išvengti (Priedas Nr. 3). Už tokio pobūdžio veiką (savavališkumas turi būti įrodytas atliekant administracinių nusižengimų tyrimą) pažeidėjams taikoma administracinė atsakomybė pagal ANK 110 straipsnio nuostatas, t. y. skiriama administracinė nuobauda bei asmenų prašoma kuo skubiau atlaisvinti valstybinę žemę (nugriauti pastatytus statinius), o šio prašymo neįvykdžius Nacionalinė žemės tarnyba, kaip valstybinės žemės patikėtinė, gindama savo, kaip žemės savininko (t. y.

¹⁵⁷ Nacionalinės žemės tarnybos direktoriaus 2012 m. balandžio 19 d. įsakymas Nr. 1P-(1.3.)-146 „Dėl Sutikimų statyti ir naudoti valstybinės reikšmės paviršiniuose vandens telkiniuose laikinuosius nesudėtinguosius statinius išdavimo taisyklių patvirtinimo“, prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.423621/asr>.

visuomenės), interesą, kreipiasi su ieškiniu į bendrosios kompetencijos teismą dėl pažeidėjo įpareigojimo atlaisvinti savavališkai užimtą valstybinę žemę.

Vilniaus miesto apylinkės teismas 2019 m. lapkričio 13 d. sprendimu civilinėje byloje Nr. 2-17264-937/2019¹⁵⁸, įpareigojo atsakovus įmonę „X“ per 1 mėnesį nuo teismo sprendimo įsiteisėjimo dienos pašalinti žemės sklype Nr. „X“, ir vandens telkinyje – „X“ ežere, faktiškai atsakovo pastatytus statinius ir įrengtus įrenginius (įrangą) ir atstatyti šią teritoriją į pradinę padėtį. Šioje byloje Ieškovas – „X“ bendruomenė pareikšto ieškinio reikalavimais gynė pažeistą asociacijos bendruomenės (jos narių) interesą. Bendruomenė ieškinį pareiškė <...> gindama viešąjį interesą į sveiką bei saugią gyvenamąją aplinką, saugią ir netrukdomą galimybę naudotis valstybei priklausančiu turtu – „X“ ežeru ir jo pakrante. Pagal Lietuvos Aukščiausiojo Teismo praktiką pabrėžiama, kad „valstybinė žemė turi aiškią socialinę paskirtį – teikti visuomeninę naudą. Vadovaujantis šiuo kasacinio teismo išaiškinimu, Bendruomenės interesas, kad valstybine žeme (viešuoju turtu) būtų disponuojama tinkamai, teisėtai ir pagrįstai. (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2018 m. kovo 26 d. nutartį civilinėje byloje Nr. 3K-7-49-1075/2018)“.¹⁵⁹ Teismas pažymėjo, kad teisiškai nepagrįstais laikytini Atsakovų argumentai, kuriuose pažymima, kad „X“ seniūno išduoti leidimai būtent suteikė teisę naudotis valstybei priklausančiu turtu („X“ ežero dalimi, ežero pakrante, žemės sklypu), tuo labiau, neturint valstybinės žemės patikėtinio sutikimo, negali būti laikomi pagrįstais teiginiai dėl veiklos vystymo ginčo teritorijoje.

Atsakovams nevykdant Teismo įpareigojimo Vilniaus apygardos prokuratūra ėmėsi veiksmų dėl minėto teismo sprendimo vykdymo bei valstybinės žemės (ežero) atlaisvinimo, kadangi 2020 m. gruodžio 29 d. antstoliui atlikus faktinių aplinkybių konstatavimą, buvo nustatyta, kad įsiteisėjęs Teismo sprendimas nėra geranoriškai įvykdytas ar vykdomas, ežero pakrantėje ir ežere esantys statiniai ir įrenginiai nėra pašalinti ir teritorija nėra atstatyta į pradinę padėtį. Remiantis šios bylos duomenimis pakartotinai antstoliui atlikus sklypo apžiūrą nustatyta, kad įrenginiai iš Balžio ežero yra išimti, tačiau liko neįvykdyta teismo sprendimo dalis dėl statinių, esančių pakrantėje, todėl konstatuota, kad minėtas Vilniaus miesto apylinkės teismo 2019 m. lapkričio 13 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. 2-17264-937/2019, dėl ežero įvykdytas dalinai, o dėl pakrantės - neįvykdytas. Teisės aktai reglamentuoja, kad Teismo sprendimų vykdymo funkcijas atlieka antstolis, t. y. valstybės įgaliotas asmuo kuriam, valstybė suteikė vykdomųjų

¹⁵⁸ Vilniaus miesto apylinkės teismo 2019 m. lapkričio 13 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. 2-17264-937/2019, Prieiga per internetą: <https://eteismai.lt/byla/102833227959197/2A-899-794/2020>;

¹⁵⁹ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2018 m. kovo 26 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-49-1075/2018, Prieiga per internetą: <https://eteismai.lt/byla/218525762086168/3K-7-49-1075/2018>.

dokumentų vykdymo, faktinių aplinkybių konstatavimo, dokumentų perdavimo ir kitas įstatymų nustatytas funkcijas (Lietuvos Respublikos antstolių įstatymo 2 straipsnio 1 dalis¹⁶⁰). CPK 632 straipsnio 1 dalies 1 punktą numato, kad įvykdžius vykdomąjį dokumentą, vykdomoji byla laikoma baigta, CPK 631 straipsnio 6 dalyje nustatyta, jog įvykdyti vykdomieji dokumentai gražinami juos išdavusiais institucijai.

Išanalizavus Teismų praktiką darytina išvada, kad dažnai asmenys savo veika, neturint tam išduotų leidimų, savavališkai užima valstybinę žemę, o įpareigoti ją atlaisvinti nevykdo net ir Teismo nurodymų. Tokiais veiksmais sukeliama didelė našta valstybės institucijoms, naudojamos valstybės lėšos (patikrinimų atlikimui), o pažeidėjai dažnai lieka taip ir nenubausti. Lietuvos Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad viešasis interesas – tai visuomenės ar jos dalies interesai, kuriuos valstybė, vykdydama savo funkcijas, yra įpareigota užtikrinti ir tenkinti (Konstitucinio Teismo 1998 m. birželio 18 d., 2001 m. balandžio 2 d. nutarimai).

3.2.4. Patikėjimo teise valdomų žemės sklypų naudojimo kontrolės problematika

Ketvirtajai prioritetinei žemės naudojimo kontrolės sričiai buvo priskirta tikrinti kitus, pagal rizikos grupes suskirstytus, žemės sklypus:

1. Perduotus neatlygintinai naudotis arba valdyti patikėjimo teise, o taip pat Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimais perduoti valdyti patikėjimo teise valstybinės žemės sklypus;
2. Valstybinės ir privačios žemės sklypus ir valstybinės žemės plotus, esančius sodininkų bendrijų teritorijose.

Žemės įstatymo¹⁶¹ 8 straipsnio 1 dalis nustato, kad Vyriausybės nustatyta tvarka pagal valstybinės žemės panaudos sutartis, valstybinė žemė gali būti perduodama laikinai neatlygintinai naudotis savivaldybėms. Vyriausybės nutarimais valstybinės žemės sklypai savivaldybėms gali būti perduodami patikėjimo teise objektai skirti viešosios paskirties rekreacijai ir poilsiui, viešojo naudojimo poilsio objektams, gatvėms ir vietiniams keliams, komunaliniams inžineriniams tinklams tiesti ir (ar) eksploatuoti, gyvenamiesiems namams statyti ir (ar) eksploatuoti bei ūkinei komercinei veiklai.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. lapkričio 13 d. nutarimu Nr. 1428 „Dėl valstybinės žemės perdavimo neatlygintinai naudotis taisyklių patvirtinimo” patvirtintos Valstybinės žemės perdavimo neatlygintinai naudotis taisyklės nustato savivaldybėms

¹⁶⁰ Lietuvos Respublikos antstolių įstatymas, 2 straipsnio 1 dalis, Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.167057/asr>.

¹⁶¹ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

perduodamų valstybinių žemės sklypų reikalavimus, kuriuose reglamentuota, kad valstybinės žemės sklypai gali būti perduodami neatlygintinai naudotis tik valstybės ar savivaldybių funkcijoms atlikti. Teisės aktai suteikia galimybę savivaldybėms naudoti valstybinę žemę neatlygintinai, tačiau taip pat nustato pareigas ir reikalavimus pagal kuriuos šią veiklą prižiūri Nacionalinė žemės tarnyba:

1. prižiūrėti ar panaudos sutartimi perduota naudotis valstybinė žemė yra naudojama pagal sutartyje numatytas sąlygas t.y., ar žemės naudojama tik valstybės ir savivaldybių funkcijoms atlikti;

2. tikrinti ar institucijos sprendimas ar Vyriausybės nutarimas perduoti valstybinės žemės sklypą patikėjimo teise savivaldybėms yra vykdomas tinkamai. Jeigu savivaldybė nebenaudoja Nacionalinės žemės tarnybos vadovo sprendime nurodytoms reikmėms jai patikėjimo teise perduoto valstybinės žemės sklypo, vadovas priima sprendimą, dėl šios savivaldybės patikėjimo teisės pasibaigimo.¹⁶²

Žemės įstatymas¹⁶³ numato, kad savivaldybei neatlygintinai perduodamo valstybinės žemės sklypo Panaudos sutartis nutraukiama prieš terminą, jeigu panaudos gavėjas, šiuo atveju Savivaldybė

1. Naudojasi žemės sklypu ne pagal sutartyje nurodytas sąlygas;
2. Perduoda žemės sklypą naudotis trečiajam asmeniui;
3. Nebeatlieka funkcijų, kurioms buvo perduotas neatlygintinai naudotis valstybinės žemės sklypas, jeigu pagal parengtą naują arba pakeistą ir nustatyta tvarka patvirtintą teritorijų planavimo dokumentą ar žemės valdos projektą šis žemės sklypas paimamas visuomenės poreikiams;
4. Jeigu perduodami valstybei ar savivaldybei nuosavybės teise priklausantys statiniai pagal disponavimą valstybės ar savivaldybės turtu reglamentuojančius teisės aktus;
5. Jei Savivaldybė per 3 mėnesius nuo sutarties sudarymo dienos neįregistravo sutarties Nekilnojamojo turto registre;
6. Jei panaudos davėjo reikalavimu nepašalino sutarties sąlygų pažeidimų.

Apžvelgus savivaldybių veiklą reglamentuojančių teisės aktų teisinį reguliavimą, Nacionalinė žemės tarnyba visuomet turi kontroliuoti, kaip valstybinės žemės sklypų panaudos gavėjai šiuo atveju savivaldybės tinkamai naudoja valstybinę žemę ir ar vykdo valstybinės žemės panaudos sutarties sąlygas, o nustačiusi pažeidimus reikalauti juos pašalinti ir inicijuoti sutarties nutraukimą. Atlikus naudojamos valstybinės žemės patikrinimą ir nustačius, kad valstybinės žemės

¹⁶² Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

¹⁶³ *Ibid.*

naudotojai nesilaiko sutartinių įsipareigojimų – sprendžiama dėl sutartinių santykių tęstinumo tikslingumo. Tais atvejais, kai yra nustatoma, kad savivaldybės ar kiti asmenys ilgą laiką nenaudojo jiems perduotų neatlygintinai naudotis (panauda) arba patikėjimo teise valstybinės žemės sklypų savo reikmėms, su savivaldybėmis ir (ar) kitais panaudos gavėjais ar patikėtiniais yra bendradarbiaujama, jie raginami minėtus žemės sklypus naudoti visuomenės poreikiams arba spręsti klausimą dėl panaudos arba patikėjimo teisinių santykių nutraukimo, jei nebeliko poreikio tokių sklypų naudojimui.

Vilniaus rajono apylinkės teismo 2017 m. rugsėjo 12 d. sprendime, civilinėje byloje Nr. e2-3459-723/2017, ieškovė X savivaldybės administracija kreipėsi į teismą su ieškiniu atsakovei Nacionalinei žemės tarnybai, prašydama panaikinti atsakovo priimtą įsakymą dėl atsisakymo perduoti neatlygintinai naudotis valstybinės žemės sklypą kaip visuomenės poreikiams skirtą teritoriją – mokyklos pastatams eksploatuoti. Valstybinės žemės sklypą atsisakyta perduoti savivaldybei vadovaujantis Žemės įstatymo¹⁶⁴ 8 straipsnio 6 dalimi ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. lapkričio 13 d. nutarimo Nr. 1428, 2.1 papunkčiu, o taip pat atsižvelgiant į žemės naudojimo kontrolės metu nustatytus faktus, kad valstybinės žemės sklype esantys pastatai (mokykla, sporto sale ir kt.) yra naudojami ne pagal paskirtį, apleisti, žemės sklypas neprižiūrėtas ir nenaudojamas.

Teismas sutiko su ieškovo argumentu, dėl prievolės savivaldybei prižiūrėti bei naudoti valstybinės žemės sklypą, pažeidžiant teisėto žemės sklypo savininko nuosavybės teisės apsaugos principo turinį. Taip pat sutiko su užfiksuotu faktu, kad esami pastatai nėra eksploatuojami, tačiau šio fakto klausimas negali būti sprendžiamas be pastatų savininko galimybės esamą kompleksą naudoti ant valstybinės žemės. Akivaizdu, kad pastatams naudoti pagal jų funkcijas ne tik svarbu į juos patekti, bet taip pat yra reikalinga bendra suformuota teritorija. Teismas pripažino, kad atsakovas priimdamas įsakymą netinkamai vertino teisinį reglamentavimą ir nurodė, kad valstybė turi net pareigą perduoti neatlygintinai naudotis savivaldybei žemę, bet tik savivaldybės funkcijoms atlikti. Priešingu atveju panaudos sutartis turėtų būti nutraukiama. Teismas atmetė argumentą, kad nenaudojamiems pastatams negalimas valstybinės žemės perdavimas, visuomenei svarbioms reikmėms – mokyklai eksploatuoti.

Kasacinis teismas pasisakė, kad valstybės žemės perleidimo santykių reglamentavimo įstatymu tikslas – užtikrinti, kad valstybės (savivaldybių) nuosavybė būtų tvarkoma taip, kad tai atitiktų visos visuomenės interesus, viešajam interesui teikiant prioritetą prieš privatų tiek žemės

¹⁶⁴ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

naudojimo tikslų, paskirties, tiek žemės naudojimo sąlygų požiūriu. (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. gegužės 17 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-237/2011).¹⁶⁵

3.2.5. Sodininkų bendrijų teritorijose esančių privačių ir valstybinės žemės sklypų naudojimo kontrolės problematika

Analizuojant Nacionalinės žemės tarnybos 2022 m. statistikos duomenis dėl valstybinės ir privačios žemės sklypų bei valstybinės žemės plotų, nesuformuotų atskirais žemės sklypais, esančių sodininkų bendrijų teritorijose, naudojimo kontrolę bei teismų praktiką nustatyta, kad sodininkų bendrijų teritorijose vykdomuose patikrinimuose vienas iš dažniausių pažeidimų, taip pat kaip ir kitos paskirties žemės sklypuose, yra asmenų siekimas padidinti savo turimus nedidelio ploto žemės sklypus, valstybinės žemės sąskaita. Asmenys žinodami, kad žemė yra valstybinė, tyčia (sąmoningai) tokius žemės plotus prisijungia prie savo privačių žemės sklypų, juos aptverdami tvoromis ar užsodindami augalais ar medžiais taip, kad kiti asmenys negalėtų į juos patekti.

Nagrinėjant Valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos mėgėjų sodo teritorijoje taisykles, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. lapkričio 15 d. nutarimu Nr. 1443 „Dėl valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos mėgėjų sodo teritorijoje“ (toliau – Taisyklės)¹⁶⁶, kurios reglamentuoja valstybinės žemės sklypų, esančių mėgėjų sodo teritorijoje, suskirstytų į individualius naudojamus mėgėjų sodo sklypus ir bendrojo naudojimo žemės (reikalingos bendrojo naudojimo statiniams ar rekreacijai), pardavimo ir nuomos tvarką, 31 punkte nurodyta, kad valstybinės žemės sklypo pirkimo – pardavimo sutartyse pirkėjui įrašoma sąlyga „pirkėjas įsipareigoja įsigytą nuosavybėn žemės sklypą naudoti pagal sutartyje nurodytą pagrindinę žemės naudojimo paskirtį, būdą, laikytis sutartyje nurodytų specialiųjų žemės ir miško naudojimo sąlygų, nustatytų žemės servitutų bei kitų nustatytų sąlygų ir apribojimų“. Taip pat žemės sklypo savininkas įpareigojamas naudotis žemės sklypo plane (sutarties priedas) nurodytomis ribomis.

Minėto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. lapkričio 15 d. nutarimo Nr. 1443 „Dėl valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos mėgėjų sodo teritorijoje“ 2.5. papunktyje nustatyta, kad Nacionalinė žemės tarnyba turi kontroliuoti, kaip valstybinės žemės sklypų pirkėjai ir nuomininkai vykdo sąlygas, numatytas atitinkamai valstybinės žemės pirkimo–

¹⁶⁵ 2011 m. gegužės 17 d. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-237/2011, prieiga per internetą: <https://www.infolex.lt/tp/205303>.

¹⁶⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. lapkričio 15 d. nutarimas Nr. 1443 „Dėl valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos mėgėjų sodo teritorijoje“, Valstybės žinios, 2004-11-17, Nr. 167-6129. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.245303/asr>.

pardavimo ar valstybinės žemės nuomos sutartyse, o nustačiusi pažeidimų, reikalauti juos pašalinti arba inicijuoti šių sutarčių nutraukimą prieš terminą bei teisės aktuose nustatyta tvarka kreiptis dėl nuostolių atlyginimo.

Svarbu paminėti, kad Lietuvos Respublikos Sodininkų bendrijų įstatyme (toliau – Sodininkų įstatymas) įtvirtinta, jog mėgėjų sodo teritorija – savivaldybės ar jos dalies bendrojo plano sprendiniuose pažymėta, išskyrus atvejus, kol savivaldybės ar jos dalies bendrasis planas nėra parengtas, teisės aktu mėgėjų sodininkystei skirta teritorija, suformuota pagal žemės valdos projektą ar teritorijų planavimo dokumentą (t. y. generalinį planą) ir suskirstyta į sodininkų ir kitų asmenų nuosavybės ar kitomis teisėmis valdomus sodo sklypus ir bendrojo naudojimo žemę (rekreacijai ir kitoms reikmėms).¹⁶⁷ Sodininkų bendrijų įstatymas nustato, kad sodininkų bendrija tai yra atitinkamo administracinio vieneto bendruomenės dalis, visapusiškai plėtojanti mėgėjų sodininkystę, puoselėjanti ir tausojanti gamtą ir kraštovaizdį. Bendrija yra ribotos civilinės atsakomybės pelno nesiekiantis viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas – įgyvendinti sodininkų bendrąsias teises ir pareigas, susijusias su mėgėjų sodo teritorijos ir joje esančių bendrojo naudojimo objektų valdymu, priežiūra ir naudojimu.¹⁶⁸ Bendrija veikia vadovaudamasi savo narių solidarumo, lygiateisiškumo, demokratiškumo ir tarpusavio susitarimo bei pagalbos principais. Savo veikloje ji vadovaujasi Civiliniu kodeksu, šiuo bei kitais įstatymais ir teisės aktais, bendrijos įstatais ir bendrijos vidaus tvarkos taisyklėmis. Minėtas įstatymas nustato sodininkų bendrijų reorganizavimą, valdymą ir veiklą, pertvarkymą ir pabaigą, sodininkų bendrojo naudojimo turto valdymą, sodininkų bendrijos nario teises ir pareigas, mėgėjų sodo teritorijos ir mėgėjų sodų sklypų tvarkymo bei naudojimo reikalavimus.

Sodininkų įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punkte apibrėžta, kad sodininkų bendrijoms draudžiama neatlygintinai perduoti bendrijos turtą nuosavybėn, pagal patikėjimo ar panaudos sutartį bendrijos nariui ar kitam asmeniui.¹⁶⁹

Vilniaus apygardos teismo 2022 m. lapkričio 28 d. (administracinio nusižengimo byloje Nr. AN2-273-908/2022)¹⁷⁰, kurioje buvo nagrinėjamas pagal ANK 110 straipsnio 1 dalį administracinę atsakomybę patraukto asmens apeliacinis skundas dėl administracinio nusižengimo, kai protokolas nesurašomas, už tai, kad asmuo šalia nuosavybės teise priklausančio žemės sklypo, esančio sodininkų bendrijoje, tvora užėmė laisvą valstybinę žemę, kurios plotas –

¹⁶⁷ Lietuvos Respublikos sodininkų bendrijų įstatymas. Valstybės žinios, 2004-01-07, Nr. 4-40. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.FD474D5CE327/asr>.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. lapkričio 15 d. nutarimas Nr. 1443 „Dėl valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos mėgėjų sodo teritorijoje“, 20 str., 2 d., 2 p, supra note, 161.

¹⁷⁰ 2022 m. lapkričio 28 d. Vilniaus apygardos teismo nutartis administracinio nusižengimo byloje Nr. AN2-273-908/2022. Prieiga per internetą: <https://www.infollex.lt/tp/2124226>.

6 kv. m., Teismas byloje konstatavo, kad tvoros pastatymo ant valstybinės žemės teisėtumo faktas, pagrindžiant susitarimais su sklypų naudotojais, sodininkų bendrijos pirmininku bei sodininkų bendrijos valdybos posėdžio protokolu, nesuteikia asmeniui teisės statyti tvorą valstybinėje žemėje. Leidimą tvoros statybai gali išduoti tik valstybinės žemės patikėtinis – Nacionalinė žemės tarnyba. Teismas byloje pažymėjo, kad aplinkybė, jog asmuo žemės sklypą su jau pastatyta tvora įgijo ir pats jokių aktyvių veiksmų, kuriais yra užimta valstybinė žemė, neatliko, nešalina jo, kaip žemės sklypo savininko, atsakomybės, be kita ko, nešalina ir pareigos nepažeisti gretimų žemės sklypų savininkų ar naudotojų ir gyventojų teisių ir teisėtų interesų.¹⁷¹ Teismo vertinimu nors asmuo pats ir nestatė valstybinės žemės dalį atitveriančios tvoros, tačiau žinodamas apie šią situaciją, nesiėmė aktyvių veiksmų šį pažeidimą pašalinti, vadinasi jo neteisėta veika pasireiškė neveikimu. Vertinant asmens veiksmus (neveikimą) esminė aplinkybė yra ta, kad asmeniui buvo žinoma apie valstybinės žemės užėmimo faktą.

Lyginant Nacionalinės žemės tarnybos 2022 metų statistinius duomenis ir analizuojant Teismų praktiką buvo nustatytos šios žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo problemos:

1. Teisės aktuose bei Teismų praktikoje nėra apibrėžtos savavališko valstybinės žemės užėmimo (naudojimo) sąvokos, todėl sprendžiant klausimą dėl valstybinės žemės užėmimo (naudojimo) ir administracinės atsakomybės taikymo yra sudėtinga apibrėžti valstybinės žemės užėmimo (naudojimo) sąvoką, t. y. kokie asmens veiksmai gali būti laikomi valstybinės žemės užėmimu;

2. Vykdant žemės naudojimo valstybinę kontrolę praktikoje kyla probleminis klausimas ar žemės ūkio paskirties žemės sklypų naudojimas, kuomet žemės sklypuose vykdoma veikla susijusi su asmenų poilsiu, pramogomis, sportu ir pan., gali būti laikoma žemės naudojimu ne pagal nustatytą žemės naudojimo paskirtį ir (ar) būdą ir asmeniui būtų galėtų būti taikoma administracinė atsakomybė;

3. Vykdant žemės naudojimo valstybinę kontrolę ir sprendžiant klausimą dėl valstybinės žemės sklypų perdavimo patikėjimo teise savivaldybėms, neteisingai taikomi šiuos teisinius santykius reguliuojantys teisės aktai. Teismų praktikoje konstatuojama, kad viešajam interesui prieš privatų turi būti taikomas prioritetas;

4. Išanalizavus Teismų praktiką darytina išvada, kad dažnai asmenys savo veika, neturint tam išduotų leidimų, savavališkai užima valstybinę žemę, o įpareigoti ją atlaisvinti nevykdo ne

¹⁷¹ Vilniaus apygardos teismo 2022 m. lapkričio 28 d. nutartis administracinio nusižengimo byloje Nr. AN2-273-908/2022). Prieiga per internetą: <https://www.infollex.lt/tp/2124226>.

tik institucijų, bet ir Teismo nurodymų. Tokiais veiksmais sukeliama didelė našta valstybės institucijoms, naudojamos valstybės lėšos, o pažeidėjai dažnai lieka taip ir nenubausti;

5. Išnagrinėjus Teismų praktiką nustatyta, kad sodininkų bendrijų valdymo organai, t. y. sodininkų bendrijų pirmininkai, viršydami jiems teisės aktų suteiktus įgaliojimus, leidžia asmenims naudotis valstybine žeme, taip sukeldami asmenims teisinių pasekmių.

Nustačius šias žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo problemas joms spręsti pateikiami šie pasiūlymai:

1. Teisės akte turi būti aiškiai apibrėžta savavališko žemės užėmimo (naudojimo) sąvoka;

2. Turi būti parengtas teisės aktas, kuriame būtų aiškiau ir išsamiau apibrėžtos žemės ūkio paskirties žemės sklypo savininko ar naudotojo pareigos arba parengtos žemės ūkio naudmenų tvarkymo taisyklės, kuriose būtų nurodyta kokius veiksmus ar pareigas turi atlikti žemės sklypo savininkas, kad jo žemės sklypas būtų laikomas sutvarkytu ir tinkamu naudoti pagal paskirtį;

3. Pareigūnams, atliekantiems žemės naudojimo valstybinę kontrolę, suteikti teisę dėl nustatytų pažeidimų pašalinimo duoti privalomuosius nurodymus taip pat teisę netrukdomai patekti į tikrinamas teritorijas bei atlikti žemės naudojimo patikrinimus apie tai iš anksto neįspėjus;

4. Efektyvesniam valstybinės žemės naudojimui siūloma suteikti teisę perduoti valstybinės žemės sklypus statiniams, kurių paskirtis neatitinka pagrindinės žemės sklypo naudojimo paskirties ir būdo, o taip pat ir apleistiems statiniams eksploatuoti, kad šie statiniai ir jiems skirta žemė būtų prižiūrima ir tvarkoma;

5. Teisės aktuose aiškiau reglamentuoti subjektų – šiuo atveju sodininkų bendrijų valdymo organų įgaliojimus ir atsakomybę už šių teisių viršijimą;

6. Siekiant efektyvesnio žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ir racialesnio žmoniškųjų išteklių naudojimo įvertinti, ar teritorinių skyrių darbuotojams ir toliau tikslinga vykdyti patikrinimus pagal visus dvylika Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų punktų bei parengti Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų projektą, numatant, kas ir kaip turi būti tikrinama atliekant žemės sklypų naudojimo valstybinę kontrolę;

7. 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.

8. 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.

IŠVADOS

1. Įgyvendinus pirmąjį uždavinį daromos šios išvados:

1.1. Lietuvos Respublikos teisės aktuose nėra nustatyto tikslaus žemės naudojimo valstybinės žemės naudojimo kontrolės sąvokos apibrėžimo. Išanalizavus žemės naudojimo sąlygas ir apribojimus, žemės naudojimo tvarką bei atsakomybę už žemės ir kitų gamtos išteklių nuosavybės ir naudojimo teisės pažeidimus, žemės naudojimo valstybinę kontrolę galima apibrėžti kaip įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuotą žemės savininkų ir naudotojų veiklos priežiūros priemonių įgyvendinimo priemonių visumą, kuria siekiama užtikrinti tinkamą žemės ir kitų gamtos išteklių naudojimą, jų teisinę apsaugą, užfiksuoti teisės aktų pažeidimus, bei pagal kompetenciją imtis įstatymuose numatytų priemonių dėl administracinei atsakomybės taikymo.

1.2. Pagrindiniai reikalavimai, keliami žemės naudojimui Europos Sąjungos valstybėse bei kitose Europos šalyse yra įstatymais arba teritorijų planavimo dokumentais reglamentuojamos žemės naudojimo sąlygos bei šių naudotojų veiklos priežiūros priemonių procesas, valstybės institucijų ir visuomeninių organizacijų įjungimas į žemės tvarkymo sistemą. Taigi, akivaizdu, kad žemės naudojimo valstybinei kontrolei mūsų šalyje taip pat turi būti skiriamas didelis dėmesys. Pagal išnagrinėtų šalių žemės naudojimo teisinį reguliavimą galime teigti, kad žemės planavimo ir naudojimo funkcijų delegavimas vietos valdžiai yra tinkamas būdas išsaugoti pusiausvyrą tarp valstybės ir visuomenės interesų.

2 Įgyvendinus antrąjį uždavinį daromos šios išvados:

2.1. Nacionalinė žemės tarnyba yra valstybės institucija, viena iš pagrindinių valstybinės žemės patikėtinių, įgyvendinanti valstybės politiką žemės tvarkymo ir administravimo srityse ir siekianti užtikrinti, kad valstybinė žemė būtų naudojama kuo efektyviau ir racionaliau. Būdama visos Lietuvos Respublikos valstybinės žemės patikėtine (išskyrus Žemės įstatymo¹⁷² nurodytus subjektus) ji prižiūri ir užtikrina, kad visoje valstybės teritorijoje būtų tinkamai vykdoma žemės naudojimo valstybinė kontrolė. Nacionalinė žemės tarnyba yra valstybinės žemės saugumo garantas užtikrinantis viešo intereso apsaugą, nes šią funkciją atlieka valstybės įgaliota institucija, kuri yra kompetentinga, nešališka, pelno nesiekianti, neturinti privataus pobūdžio suinteresuotumo bei atliekanti vienas iš svarbiausių valstybės teikiamų viešojo administravimo funkcijų.

2.2. Nustatyta, kad nėra aiškus Nacionalinės žemės tarnybos ir jos teritorinių skyrių funkcijų, teisių ir pareigų paskirtymas organizuojant ir kontroliuojant žemės naudojimą. Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių padalinių valstybės tarnautojų ir Aplinkos ministerijos

¹⁷² Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *supra note*, 12.

sistemos valstybinių aplinkos apsaugos inspektorių funkcijos neretai dubliuojasi. Žemės, miško, vandens telkinių apsaugos nuo užteršimo, nualinimo dirvožemio apsaugos nuo erozijos, klausimus kontroliuoja tiek Nacionalinės žemės tarnybos padaliniai, tiek ir valstybiniai aplinkos apsaugos inspektoriai, kurie sprendžia ir administracinių pažeidimų bylas. Manytina, kad toks dubliavimas mažina valstybinės žemės naudojimo ir apsaugos kontrolės veiksmingumą. Galima konstatuoti, kad valstybinę žemės naudojimo kontrolę vykdančios institucijos, šiuo atveju Nacionalinės žemės tarnybos funkcijos, teisės ir pareigos šioje srityje nepakankamai reglamentuotos, nėra aiškiai atribotos ir dažnai dubliuojasi.

3. Įgyvendinus trečiąjį uždavinį daromos šios išvados:

3.1. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės reglamentavimas yra sistemiškas, įtvirtintas teisės aktuose, yra reguliuojamas tiek privačios, tiek valstybinės žemės naudojimas. Išanalizavus žemės naudojimo teisinį reguliavimą daroma išvada, kad visos įstatymais bei kitais teisės aktais reguliuojamos sritys kyla iš Konstitucijos, todėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės reguliavimo procesas taip pat nėra išimtis. Apibendrinus Lietuvos Respublikos žemės naudojimo valstybinės kontrolės teisinį reglamentavimą, galima konstatuoti, kad žemės naudojimo valstybinė kontrolė yra nepakankamai reglamentuota. Darytina išvada, kad žemės naudojimo valstybinę kontrolę turėtų plačiau reglamentuoti Žemės įstatymas arba kitas specialus įstatymas.

3.2. Vertinant Lietuvos Respublikos žemės įstatymo ir Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų normas, žemės savininkų ir naudotojų pareigas galime sutapatinti su valstybinės kontrolės funkcijomis. Galime teigti, kad žemės naudojimo valstybinės kontrolės esminis principas yra tikrinti ir kontroliuoti, kad žemės savininkai ir naudotojai vykdytų įstatymais ir kitais teisės aktais jiems nustatytas pareigas ir reikalavimus. Pagrindinis žemės naudojimo valstybinės kontrolės tikslas – užtikrinti, kad žemės naudotojai laikytųsi Lietuvos Respublikos teisės aktais nustatytos žemės naudojimo priežiūros tvarkos t. y. naudotų žemę pagal pagrindinę naudojimo paskirtį, būdą ir pobūdį, laikytųsi žemės sklypui nustatytų specialiųjų žemės naudojimo sąlygų, teritorijų planavimo dokumentuose nustatytų reikalavimų bei žemę naudotų racionaliai ir tausojančiai. Labai svarbu, kad valstybinės žemės naudojimo kontrolė užtikrintų valstybinės žemės, kaip visuotinės vertybės, administravimo politikos efektyvumą ir skaidrumą. Į.

4. Įgyvendinus ketvirtąjį uždavinį daromos šios išvados:

4.1. Žemės naudojimo valstybinę kontrolę reglamentuojantys teisės aktai neužtikrina tinkamo žemės naudojimo valstybinės kontrolės procesą vykdančių subjektų veiklos, todėl neužtikrinamas pakankamai efektyvus ir skaidrus žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymas. Taip pat teisės aktai nesuteikia galimybės subjektams, vykdančioms žemės naudojimo

valstybinę kontrolę, apginti ir išsaugoti valstybės, kaip savininkės, teisės disponuoti žeme, kad žemė būtų naudojama efektyviais ir valstybei bei visuomenei didžiausią naudą teikiančiais būdais.

4.2. Atlikus žemės naudojimo valstybinės kontrolės statistikos rezultatų analizę galime teigti, kad žemės naudojimo valstybinės kontrolės politikos formavimui, organizavimui ir vykdymui skiriama nepakankamai dėmesio. Teisės aktai žemės naudotojams kaip veiklos subjektams nustato nemažai pareigų ir reikalavimų, tačiau nustatytas žemės naudojimo ir tvarkymo reglamentavimas yra būtinas kaip žemės teisinė apsauga. Asmenys turi būti informuojami, apie tai kokių teisės aktų nuostatų ir kokių pareigų žemės sklypų savininkai ir naudotojai turi laikytis naudodamiesi žemės sklypais ar valstybinės žemės plotais.

4.3. Valstybė turi pareigą užtikrinti, kad žemė būtų naudojama racionaliai, kad ji būtų saugoma, tačiau tuo pačiu žemės naudojimo valstybine kontrole valstybė siekia užtikrinti tinkamą jos teisėtų interesų įgyvendinimą, o ne administracinį nusižengimą padariusiam asmeniui skirti kuo daugiau baudų. Darytina išvada, kad esamas baudos dydis neturi drausminamojo ir skatinančio poveikio, nes jis yra per mažas bei nepriklauso nuo apleisto ar naudojamo žemės ploto dydžio.

5. Įgyvendinus penktąjį uždavinį daromos šios išvados:

5.1. Atlikus žemės naudojimo valstybinės kontrolės Teismų praktikos analizę nustatyta, kad teisės aktuose ir Teismų praktikoje nėra suformuluotos aiškios savavališko valstybinės žemės užėmimo (naudojimo) sąvokos todėl sprendžiant klausimą dėl valstybinės žemės užėmimo (naudojimo) ir administracinės atsakomybės taikymo yra sudėtinga apibrėžti valstybinės žemės užėmimo (naudojimo) sąvoką, t. y. sudėtinga nustatyti kokie asmens veiksmai gali būti laikomi valstybinės žemės užėmimu. Esant šiai situacijai asmenims suteikiama galimybė teisinį reguliavimą apeiti ir administracinės atsakomybės išvengti. Nustatyta, kad asmenys nenoriai vykdo ne tik institucijų, bet ir Teismų sprendimus. Tokiais veiksmais sukeliama didelė našta valstybės institucijoms, o pažeidėjai dažnai lieka taip ir nenubausti. Nemažai problemų kyla vykdant žemės naudojimo valstybinę kontrolę sodininkų bendrijų teritorijose, kuomet priskirti bendrijų valdymo organai, viršydami jiems teisės aktų suteiktus įgaliojimus, leidžia asmenims naudotis valstybine žeme, ko pasekoje šiems asmenims taikoma administracinė atsakomybė.

5.2. Iš Teismų praktikos taip pat nustatyta, kad šiai dienai Nacionalinės žemės tarnybos pareigūnai turi teisę prašyti asmenų tik geranoriškai pašalinti nustatytus žemės naudojimo tvarkos pažeidimus, o to nepadarius gali inicijuoti ilgai trunkančius teisinius procesus, kad asmenys teismo sprendimu nustatytus pažeidimus būtų įpareigoti pašalinti.

PASIŪLYMAI

Atsižvelgiant į baigiamajame darbe atskleistas žemės naudojimo valstybinės kontrolės problemas ir tai, kad šiuo metu galiojančiuose teisės aktuose, kurie reguliuoja žemės naudojimo valstybinę kontrolę, yra daug spragų, darytina išvada, kad Aplinkos ministerija, kurios vienas iš tikslų formuoti valstybės politiką žemės santykių reguliavimo ir žemės tvarkymo srityje, turėtų pateikti Vyriausybei pasiūlymus dėl Žemės įstatymo, Administracinių nusižengimų kodekso, Sodininkų bendrijų įstatymo, Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų, ir kitų žemės naudojimo valstybinę kontrolę reguliuojančių įstatymų pakeitimo.

Siekiant užtikrinti tinkamą žemės naudojimą ir jos apsaugą, šį procesą turėtų reglamentuoti ne poįstatyminiai teisės aktai, o įstatymas. Tobulintini įstatymai, kurie turėtų nustatyti griežtesnius reikalavimus našių dirbamos žemės plotų ir dirvožemio išsaugojimui bei sudaryti palankesnes sąlygas racionalaus dydžio ūkių formavimuisi. Pasiūlymas būtų parengti teisės aktą, kuriame būtų aiškiau ir išsamiau apibrėžta valstybinės žemės užėmimo (naudojimo) sąvoką (Projektas Nr. 1), sodininkų bendrijos valdymo organų teisės (Projektas Nr. 2), taip pat apibrėžtos žemės ūkio paskirties žemės sklypo savininko ar naudotojo pareigos arba parengtos žemės ūkio naudmenų tvarkymo taisyklės. Pareigūnams, atliekantiems žemės naudojimo valstybinę kontrolę, suteikti teisę duoti privalomuosius nurodymus dėl nustatytų pažeidimų pašalinimo, teisę netrukdomai patekti į tikrinamas teritorijas bei atlikti žemės naudojimo patikrinimus apie tai iš anksto neįspėjus. Pateikiami Žemės įstatymo Nr. I-446 21 straipsnio pakeitimo ir Lietuvos Respublikos Sodininkų bendrijų įstatymo Nr. IX-1934 18 straipsnio papildymo įstatymų projektai.

Lietuvos Respublikos Seimas 2022 m. birželio 30 d. priėmė Lietuvos Respublikos žemės įstatymo Nr. I-446 pakeitimo įstatymą Nr. XIV-1311 ir 16 susijusių įstatymų pakeitimus dėl žemės valdymo ir naudojimo reformos, kuri nuo 2023 m. sausio 4 d. praplėtė Aplinkos ministerijos kompetenciją formuoti valstybės politiką žemės tvarkymo srityje ir jos pavaldumui priskirtos Nacionalinės žemės tarnybos. Nuo 2024 m. sausio 1 d. žemės naudojimo valstybinė kontrolė priskiriama Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos. To pagrindu keičiamas įstatymo pavadinimas iš Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo į Teritorijų planavimo, statybos ir žemės naudojimo valstybinės priežiūros įstatymą. Vietoje žemės naudojimo valstybinės kontrolės sąvokos vartojama žemės naudojimo valstybinės priežiūros sąvoka. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo, statybos ir žemės naudojimo valstybinės priežiūros įstatyme pareigūnams, vykdančioms žemės naudojimo valstybinę priežiūrą suteikta teisė: teikti privalomuosius nurodymus, netrukdomai patekti į tikrinamas teritorijas taip pat vykdyti reidus be išankstinio įspėjimo.

**LIETUVOS RESPUBLIKOS
ŽEMĖS ĮSTATYMO NR. I-446 21 STRAIPSNIO PAKEITIMO
ĮSTATYMAS**

2023 m.

Vilnius

d. Nr.

1 straipsnis. 21 straipsnio pakeitimas

Pakeisti 21 straipsnio 7 punktą ir jį išdėstyti taip:

„7) savo naudojamuose žemės sklypuose vykdydami ūkinę ir kitą veiklą, nepažeisti gretimų žemės sklypų savininkų ar naudotojų ir gyventojų teisių ir įstatymų saugomų interesų. Draudžiama neturint atitinkamo leidimo aptverti tvoromis, apsodinti augalais ar kitais būdais apriboti patekimą į gretimų žemės sklypų savininkų privačią, o taip pat ir valstybinę žemę. Draudžiama savališkai arti, sėti ar kitais būdais neturint atitinkamo leidimo naudotis gretimų žemės sklypų privačia ir valstybine žeme;”

2 straipsnis. Įstatymo įsigaliojimas, taikymas ir įgyvendinimas

1. Šis įstatymas įsigalioja 2024 m. sausio 1 d.

2. Lietuvos Respublikos Vyriausybė iki 2023 m. gruodžio 31 d. priima šio įstatymo įgyvendinamuosius teisės aktus.

Skelbiu šį Lietuvos Respublikos Seimo priimtą įstatymą.

Respublikos Prezidentas

**LIETUVOS RESPUBLIKOS
SODININKŲ BENDRIJŲ ĮSTATYMO NR. IX-1934 18 STRAIPSNIO
PAPILDYMO
ĮSTATYMAS**

2023 m.

d. Nr.

Vilnius

1 straipsnis. 18 straipsnio 1 dalies papildymas 1^a punktu

Papildyti 18 straipsnio 1 dalį 1^a punktu ir jį išdėstyti taip:

„1^a. Bendrijos valdymo organui draudžiama:

„1) leisti sodininkų bendrijos nariams ir kitiems asmenims naudotis bendrijos teritorijoje esančia valstybine žeme;

2) parduoti sodininkų bendrijos nariams ir kitiems asmenims bendrijos lengvatinėmis sąlygomis iš valstybės įsigytą nuosavybės teise priklausančią bendro naudojimo žemę.“

2 straipsnis. Įstatymo įsigaliojimas.

1. Šis įstatymas įsigalioja 2023 m. rugsėjo 1 d.

Skelbiu šį Lietuvos Respublikos Seimo priimtą įstatymą.

Respublikos Prezidentas

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Teisės aktai:

1. Europos Parlamento ir tarybos direktyva 2004/35/ET „Dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti)“.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
3. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas. Valstybės žinios. 2000-09-06, Nr. 74-2262.
4. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodeksas. Valstybės žinios. 2002-04-06, Nr. 36-1340.
5. Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas, patvirtintas Lietuvos Respublikos 2015 m. birželio 25 d. įstatymu Nr. XII-1869. TAR, 2015-07-10, Nr. 11216.
6. Lietuvos Respublikos žemės įstatymas. Valstybės žinios, 1994-05-06, Nr. 34-620.
7. Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas. Lietuvos aidas, 1991-08-02, Nr. 151-0.
8. Lietuvos Respublikos sodininkų bendrijų įstatymas. Valstybės žinios, 2004-01-07, Nr. 4-40.
9. Lietuvos Respublikos miškų įstatymas. Valstybės žinios, 1994-12-14, Nr. 96-1872.
10. Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas. Valstybės žinios, 1993-11-24, Nr. 63-1188.
11. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas. Valstybės žinios, 1995-12-30, Nr. 107-2391.
12. Lietuvos Respublikos specialiųjų žemės naudojimo sąlygų įstatymas. TAR, 2019-06-19, Nr. 9862.
13. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto kadastro įstatymas. Valstybės žinios, 2000-07-19, Nr. 58-1704.
14. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymas, Valstybės žinios, 1996-10-16, Nr. 100-2261.
15. Lietuvos Respublikos antstolių įstatymas, Valstybės žinios, 2002-05-29, Nr. 53-2042.
16. Valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos mėgėjų sodo teritorijoje taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. lapkričio 15 d. nutarimu Nr. 1443 „Dėl valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos mėgėjų sodo teritorijoje“. Valstybės žinios, 2004-11-17, Nr. 167-6129.

17. Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo gairių aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimu Nr. 511 „Dėl institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo“. Valstybės žinios, 2010-05-08, Nr. 53-2613.
18. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimu Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“. Valstybės žinios, 1994-12-16, Nr. 97-1919.
19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. lapkričio 4 d. nutarimas Nr. 1226 „Dėl karantino Lietuvos Respublikos teritorijoje paskelbimo“. TAR, 2020-11-05, Nr. 23062.
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. vasario 26 d. nutarimas Nr. 152 „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo“. TAR, 2020-02-26, Nr. 4023.
21. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1992 m. rugsėjo 24 d. nutarimas Nr. I-2913 „Dėl regioninių parkų ir draustinių įsteigimo“, Lietuvos aidas, 1992-10-20, Nr. 205-0.
22. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2001 m. birželio 14 d. įsakymu Nr. 194 „Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos“. Valstybės žinios, 2001-06-20, Nr. 52-1852.
23. Žemės tvarkymo darbų planas, patvirtintas Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2020 m. kovo 2 d. įsakymu Nr. 1P-77-(1.3.) „Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos teritorinių skyrių 2020 m. žemės tvarkymo darbų plano patvirtinimo ir žemės sklypų (plotų) atrankos planiniams žemės naudojimo patikrinimams atlikti kriterijų sąrašo patvirtinimo“
24. Žemės naudojimo tvarkos reikalavimų žemės naudotojams kontrolinis klausimynas, patvirtintas Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2017 m. sausio 5 d. įsakymu Nr. 1P-11-(1.3 E.) „Dėl Žemės naudojimo tvarkos reikalavimų žemės naudotojams kontrolinio klausimyno patvirtinimo“. TAR, 2017-01-06, Nr. 601.
25. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo, administracinių nusižengimų teisenos Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos taisyklės, patvirtintos Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 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“. TAR, 2014-12-30, Nr. 20874.
26. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2021m. kovo 22 d. įsakymas Nr. 1P-67-(1.3 E.) „Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos teritorinių skyrių 2021 m. žemės tvarkymo darbų plano ir Žemės sklypų, taip pat

valstybinės žemės plotų, nesuformuotų atskirais žemės sklypais atrankos žemės naudojimo valstybinės kontrolės planiniams patikrinimams atlikti kriterijų sąrašo patvirtinimo“.

27. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2022 m. kovo 15 d. įsakymas Nr. 1P-82-(1.3 E.) „Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos teritorinių skyrių 2021 m. žemės tvarkymo darbų plano ir Žemės sklypų, taip pat valstybinės žemės plotų, nesuformuotų atskirais žemės sklypais atrankos žemės naudojimo valstybinės kontrolės planiniams patikrinimams atlikti kriterijų sąrašo patvirtinimo“.

28. Nacionalinės žemės tarnybos direktoriaus 2012 m. balandžio 19 d. įsakymas Nr. 1P-(1.3.)-146 „Dėl Sutikimų statyti ir naudoti valstybinės reikšmės paviršiniuose vandens telkiniuose laikinuosius nesudėtinguosius statinius išdavimo taisyklių patvirtinimo“.

Mokslinė ir specialioji literatūra:

29. Pranas Aleknavičius, Rimantė Čaplinskienė ir Janina Optažienė. *Žemėtvarka*. Vilnius: Senoja, 1999.

30. Pranas Aleknavičius. *Žemės teisė*. Vilnius: Jandrija, 2005.

31. Pranas Aleknavičius. *Žemės grąžinimo ir pardavimo byla*. Vilnius: Jandrija, 2005.

32. Algimantas Gasilionis, Romualdas Kasperavičius. *Nekilnojamojo turto administravimas*. Vilnius, 2006.

33. Pranas Aleknavičius. *Aplinkosaugos ir aplinkotvarkos teisė*. Kaunas: Ardiva, 2008.

34. Pranas Aleknavičius. *Žemės teisė*. Kaunas: Akademija, 2007.

35. Pranas Aleknavičius. *Žemės tvarkymas Lietuvoje per 100 metų*. Vilnius, 2018.

36. Antanas Miknius. *Žemėtvarkos vadyba*. Kaunas: Ardiva, 2008.

37. Eimantas Grakauskas, *Agrarinė teisė*. Vilnius: VŠĮ „Vilniaus informacijos centras“, 2009.

38. Romualdas Kasperavičius. *Nekilnojamojo turto administravimo sistema*. Vilnius, 2012.

39. Eduardas Monkevičius. *Žemės teisė: monografija*. Vilnius: Justitia, 2006.

40. Eduardas Monkevičius, *Žemės teisė ir administravimas*. Vilnius: VĮ Registrų centras, 2014.

41. Šv. Tomas Akviniėtis. *Apie įstatymus*. Vilnius: Logos, 2005.

42. Pranas Aleknavičius, Jelena Liaskovskaja, „Žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo ja apribojimai vykdant žemės reformą“ *Darna*us vystymosi strategija ir praktika/Mokslo darbai.1) (2006).

43. Evaldas Ramanauskas, „Žemės tvarkymo įstatymų bazė tarpukario Lietuvoje“, *Urbanistika ir architektūra 2006*, XXX tomas, Nr. 4, 2019-224.
44. Peteris F.Deilas ir Johnas D McLaughlinas, „Land Administration“, 2000.
45. Han, J.; Zhang, Y., „Land policy and land engineering“, *Land Use Pol.* 2014, 40, 64–68. [CrossRef].
46. Hartmann, T.; Spit, T. Editorial, „Dynamics of land policies – Triggers and implications“, *Land Use Pol.* 2018, 77, 775–777.
47. Gerber, J.D.; Hartmann, T.; Hengstermann, A. (Eds.), „Instruments of Land Policy: Dealing with Scarcity of Land“, Routledge: Oxon, UK, 2018.
48. Hartmann, T.; Needham, B. (Eds.), „Planning by Law and Property Rights Reconsidered“, Ashgate: Farnham, UK, 2012.
49. Latvijas Vestnesis, „Land Management Law“, 2014.
50. Cabinet of Ministers of the Republic of Latvia. Legal Acts. Latvia’s Land Management Policy (a Draft, 2018).
51. A. Auzins, P. Brokking, E. Jürgenson, P. Lakovskis, J. Paulsson, E. Romanovs, J. Valčiukienė, J. Viesturs, K. Weninger, „Land Resource Management Policy in Selected European Countries“, *Land* 2022, 11, 2280.
52. Riigi Teataja. Planning Act. 2015.
53. Minixhofer, P.; Stangl, R.; Baumgarten, A.; Huber, S.; Weigl, M.; Tramberend, P.; Zechmeister-Boltenstern, S., „INSPIRATION for Sustainable Soil and Land Use Management in Austria“, *Die Bodenkultur J. Land Man. Food Environ.* 2019, 70, 113–123.
54. Gruber, M.; Kanonier, A.; Pohn-Weidinger, S.; Schindelegger, A., *Spatial Planning in Austria with References to Spatial Development and Regional Policy*, Office of the Austrian Conference on Spatial Planning (ÖROK Publication Series No. 202): Vienna, Austria, 2018.
55. Sveriges Riksdag. Plan- Och Bygglag (2010:900).

Teismų praktika:

56. Konstitucinio Teismo 1994 m. gegužės 27 nutarimas „Dėl piliečių nuosavybės teisių į žemę atstatymo“. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 42-771. Prieiga per internetą: <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta445/content>.
57. Konstitucinio Teismo 1997 m. balandžio 8 d. nutarimas „Dėl administracinės nuobaudos – turto konfiskavimo“. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 31-770. Prieiga per internetą: <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta391/summary>.

58. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2001 m. rugsėjo 28 d. nutarimas „Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo nuostatos, susijusios su pirmumo teisės pirkti žemės ūkio paskirties žemę gynimu, neprieštarauja Konstitucijai“. Prieiga per internetą: <https://lrkt.lt/lt/apie-teisma/naujienos/baigiamieji-aktai/1334/zemes-ukio-paskirties-zemes-isigijimo-istatymo-nuostatos-susijusios-su-pirmumo-teises-pirkti-zemes-ukio-paskirties-zeme-gynimu-nepriestarauja-konstitucijai:373>.

59. Konstitucinio Teismo 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos kompensacijų už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą dydžio, šaltinių, mokėjimo terminų bei tvarkos, taip pat garantijų ir lengvatų, numatytų piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme, įstatymo 7 straipsnio 1 dalies (1999 m. gruodžio 23 d. redakcija) bei 2 dalies (1999 m. gruodžio 23 d. redakcija) ir dėl Lietuvos Respublikos kompensacijų už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą dydžio, šaltinių, mokėjimo terminų bei tvarkos, taip pat valstybės garantijų ir lengvatų, numatytų piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme, įstatymo 7 straipsnio 1 dalies (2003 m. spalio 14 d. redakcija) bei 2 dalies (2003 m. spalio 14 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2005, Nr. 19/02. Prieiga per internetą: <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta243/content>.

60. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto statybų privačioje žemėje reglamento nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antrojoje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų Konstitucinio įstatymo (1996 m. birželio 20 d. redakcija) nuostatomis, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatomis“, Prieiga per internetą: <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta198/content>.

61. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 30 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinojo įstatymo (2004 m. liepos 15 d. redakcija) 4 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos konstitucijai ir dėl pareiškėjo – Lietuvos Respublikos Seimo narių grupės prašymo iširti, ar Lietuvos Respublikos žemės ūkio

paskirties žemės įsigijimo laikinojo įstatymo (2003 m. sausio 28 d. redakcija) 4 straipsnis neprieštarauja Lietuvos Respublikos konstitucijai“. Valstybės žinios, 2006-04-04, Nr. 37-1319. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.273501>.

62. Konstitucinio Teismo 2007 m. liepos 5 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį Nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 5 straipsnio 2 dalies 1 punkto (2002 m. balandžio 2 d. redakcija), 16 straipsnio 7 dalies (1999 m. gegužės 13 d., 2001 m. gruodžio 11 d. redakcijos) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 2007, Nr. 79-3018. Prieiga per internetą: <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta557/content>.

63. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2021 m. rugsėjo 28 d. nutarimas KT158-A-N12/2021 „Dėl Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo (2017 m. lapkričio 23 d. redakcija) 5 straipsnio 8 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Prieiga per internetą: https://e-seimas.lrs.lt/rs/legalact/TAD/37f4bc72209311ecad9fbbf5f006237b/format/OO3_ODT/.

64. LVAT biuletenis Nr. 26, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, aiškinant ir taikant žemės nuosavybės, valdymo ir naudojimo santykius bei žemės tvarkymą ir administravimą reglamentuojančių teisės aktų nuostatas, apibendrinimas. Prieiga per internetą: https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/d1_26_apibendrinimas.pdf.

65. LVAT biuletenis Nr. 29, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, aiškinant ir taikant žemės nuosavybės, valdymo ir naudojimo santykius bei žemės tvarkymą ir administravimą reglamentuojančių teisės aktų nuostatas, apibendrinimas. Prieiga per internetą: <https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/lvat-biuletenis-nr.29.pdf>.

66. 2022 m. rugpjūčio 18 d. Vilniaus apygardos teismo nutartis administracinio nusižengimo byloje Nr. AN2-236-891/2022. Prieiga per internetą: <https://www.infolex.lt/tp/2101489#>.

67. 2019 m. kovo 5 d. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis administracinio nusižengimo byloje Nr. 2AT-15-693/2019. Prieiga per internetą: <https://eteismai.lt/byla/208181760979297/2AT-15-693/2019?word=n-%C5%B3%C4%AF%C5%A1-%C4%99%C4%AF-%C4%850>

68. 2013 m. gegužės 21 d. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. 2AT-16-2013. Prieiga per internetą: <https://eteismai.lt/byla/100845360423565/2AT-16-2013>.

69. 2017 m. gruodžio 12 d. Kauno apygardos teismo nutartis administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. AN2-667-245/2017. Prieiga per internetą: <https://eteismai.lt/byla/84124106861233/AN2-667-245/2017>.

70. 2018 m. sausio 23 d. Klaipėdos apygardos teismo nutartis administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. AN2-2-360/2018. Prieiga per internetą: <https://eteismai.lt/byla/261415715864742/AN2-2-360/2018>.

71. 2018 m. kovo 2 d. Kauno apygardos teismo nutartis administracinio teisės pažeidimo byloje Nr. AN2-96-327/2018. Prieiga per internetą: <https://eteismai.lt/byla/140748257498185/AN2-96-327/2018>.

72. 2019 m. lapkričio 13 d. Vilniaus miesto apylinkės teismo sprendimas civilinėje byloje Nr. 2-17264-937/2019. Prieiga per internetą: <https://eteismai.lt/byla/102833227959197/2A-899-794/2020>.

73. 2011 m. gegužės 17 d. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-237/2011. Prieiga per internetą: <https://www.infolex.lt/tp/205303>.

74. 2022 m. lapkričio 28 d. Vilniaus apygardos teismo nutartis administracinio nusižengimo byloje Nr. AN2-273-908/2022. Prieiga per internetą: <https://www.infolex.lt/tp/2124226>.

75. 2022 m. lapkričio 28 d. Vilniaus apygardos teismo nutartis administracinio nusižengimo byloje Nr. AN2-273-908/2022). Prieiga per internetą: <https://www.infolex.lt/tp/2124226>.

Kita literatūra ir internetinės nuorodos:

76. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2020 – 2023 metų pateiktų žemės naudojimo valstybinės kontrolės ataskaitos. Prieiga per internetą: <https://www.nzt.lt/go.php/lit/Zemes-naudojimo-valstybines-kontroles-ataskaitos>.

77. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2021 m. sausio 19 d. raštas Nr. 1LS-2-(9.15.) „2020 metų žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ataskaita“. Prieiga per internetą: <https://storymaps.arcgis.com/stories/efad8ec4ea9b4fa5a8e0d2db87956f6b>.

78. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2022 m. sausio 19 d. raštas Nr. 1LS-4-(9.15 E.) „2021 metų žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ataskaita“. Prieiga per internetą: <https://storymaps.arcgis.com/stories/db98e591626044b3bf30d5cf42fdcc90>.

79. Nacionalinės žemės tarnybos prie Aplinkos ministerijos 2023 m. sausio 16 d. raštas Nr. 1LS-2-(9.15 E.) „2022 metų žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ataskaita“. Prieiga per internetą: <https://storymaps.arcgis.com/stories/81efdd1e2da14565bca479165854d63b>.

80. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2018 m. rugpjūčio 7 d. raštas Nr. 4-01-6133 „Išvada dėl korupcijos rizikos analizės NŽT“. Prieiga per internetą: <https://www.stt.lt/korupcijos-prevencija/korupcijos-rizikos-analizes/atliktos-korupcijos-rizikos-analizes/7471/act845>.

81. Interneto tinklapiuose prieinama informacija apie visuomenėje netylančias diskusijas dėl rekreacinės paskirties žemėje išnuomotos valstybinės žemės ir sklypo naudotojų vykdomos veiklos. Prieiga per internetą: <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/gulbinai-virsta-prabangos-oaze-56-171941> (2011 m.), <https://www.delfi.lt/verslas/nekilnojamas-turtas/naujas-turtuoliu-kvartalas-salia-vilniaus-likusiai-lietuvai-nematomas-pasaulis-68955394> (2015 m.), <https://www.15min.lt/verslas/naujiena/kvadratinis-metras/nekilnojamas-turtas/prabangiausia-gyvenvieta-lietuvoje-kur-namu-kainos-virsija-3-mln-euru-973-871218>.

82. Verkių regioninio parko tvarkymo planas. Prieiga per internetą: <http://www.pavilniai-verkiai.lt/uploads/Verkiu-tvarkymo-planas.jpg>.

ANOTACIJA

Violeta Petkevičiūtė. Nacionalinės žemės tarnybos vykdomos žemės naudojimo valstybinės kontrolės problematika. Administracinės teisės magistro baigiamasis darbas. Vadovas: Prof. dr. Andrejus Novikovas. – Mykolo Romerio universitetas, Mykolo Romerio Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas, 2023 m.

Magistro baigiamojo darbo tikslas – Išanalizuoti Nacionalinės žemės tarnybos vykdomos žemės naudojimo valstybinės kontrolės teisinio reguliavimo ypatumus, identifikuoti šioje srityje kylančias problemas bei teikti pasiūlymus joms spręsti.

Baigiamajame darbe nagrinėjamos žemės naudojimo valstybinės kontrolės sampratos Lietuvoje ir Europos Sąjungoje bei jų teisinis reguliavimas. Analizuojamas Nacionalinės žemės tarnybos priskirtų funkcijų efektyvumas ir veiksmingumas vykdant žemės naudojimo valstybinę kontrolę. Taip pat analizuojamas žemės naudojimo valstybinės kontrolės teisinis reguliavimas. Tiriama žemės naudojimo valstybinės kontrolės teisinio ir praktinio taikymo problematika.

Raktiniai žodžiai: žemė, žemės naudojimas, valstybinė kontrolė, problematika.

ANNOTATION

Violeta Petkevičiūtė. The problem of state control of land use is carried out by the National Land Service. Master's thesis in administrative law. Supervisor: Prof. Dr. Andrejus Novikovas – Mykolas Romeris University, Mykolas Romeris School of Law Institute of Public Law, 2023.

The purpose of the master's thesis is to analyze the peculiarities of the legal regulation of the state controls of land use which are carried out by the National Land Service, identify the problems arising in this area and make proposals on how to solve them.

The final thesis examines the concepts of state control of land usage and legal regulations in Lithuania and in the European Union. Therefore, there is an analysis of the efficiency and effectiveness of the assigned functions of the National Land Service in carrying out state control of land use. The thesis also analyses the legal framework for state control of land use. It investigates the problems of legal and practical application of state control over land use.

Keywords: land, land use, state control, problems.

SANTRAUKA

Violeta Petkevičiūtė. Nacionalinės žemės tarnybos vykdomos žemės naudojimo valstybinės kontrolės problematika. Administracinės teisės magistro baigiamasis darbas. Vadovas: Prof. dr. Andrejus Novikovas – Mykolo Romerio universitetas, Mykolo Romerio Teisės mokyklos Viešosios teisės institutas, 2023 m.

Keičiantis visuomenės poreikiams ir žmonėms renkantis gyvenimą nuosavame name, žemės naudojimo klausimas tampa vis aktualesne tema. Augant visuomenės sąmoningumui ir pilietiškumui bei tobulėjant technologijoms daugėja pranešimų apie žemės naudojimo pažeidimus, kas parodo, kad žemės naudojimo valstybinė kontrolė yra svarbi ir turi didelę reikšmę. Mokslinių darbų, kurie nagrinėtų žemės naudojimo valstybinės kontrolės problematiką, yra nedaug ir juose kontrolės problema nagrinėjama fragmentiškai. Valstybinės žemės naudojimo kontrolės reglamentavimas yra sudėtingas procesas, todėl svarbu nustatyti kokios yra teisinės spragos ir pateikti pasiūlymus dėl teisinio reguliavimo priemonių tobulinimo. Šiame baigiamajame darbe nagrinėjama Nacionalinės žemės tarnybos vykdomos žemės naudojimo valstybinės kontrolės teisinis reguliavimas, analizuojamas Nacionalinės žemės tarnybos priskirtų funkcijų vykdymas, jų efektyvumas ir veiksmingumas bei atskleidžiamos problemos kylančios Nacionalinei žemės tarnybai vykdant žemės naudojimo valstybinę kontrolę bei kylantys ginčai šioje srityje.

Šio magistro baigiamojo darbo pagrindinė problema - ar Nacionalinės žemės tarnybos vykdomos žemės naudojimo valstybinės kontrolės teisinis reguliavimas užtikrina tinkamą ir efektyvų valstybinės žemės naudojimą?

Tyrimo objektas. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės teisinis reguliavimas ir teisės taikymo šioje srityje problematika. Tyrimo uždaviniai. Siekiant baigiamajame magistro darbe iškelto tikslo, formuluojami uždaviniai: 1. Atskleisti žemės naudojimo valstybinės kontrolės sampratą Lietuvoje ir Europos Sąjungoje. 2. Išanalizuoti Nacionalinės žemės tarnybos statusą ir jos atliekamas žemės naudojimo valstybinės kontrolės funkcijas. 3. Išanalizuoti žemės naudojimo valstybinės kontrolės teisinio reguliavimo ypatumus ir trūkumus. 4. Įvertinti žemės naudojimo valstybinės kontrolės poveikio priemonių taikymą ir atsakomybę. 5. Išanalizavus aktualią teismų praktiką, ištirti žemės naudojimo valstybinės kontrolės praktinio taikymo problematiką.

Tyrimo rezultatai patvirtino iškeltą hipotezę, jog dabartinis teisinis reguliavimas žemės naudojimo valstybinės kontrolės srityje, turi spragų, kurios neleidžia užtikrinti efektyvaus ir skaidraus žemės naudojimo valstybinės kontrolės proceso.

SUMMARY

Violeta Petkevičiūtė. The problem of state control of land use is carried out by the National Land Service. Master's thesis in administrative law. Supervisor: Prof. Dr. Andrejus Novikovas – Mykolas Romeris University, Mykolas Romeris School of Law Institute of Public Law, 2023.

As society's needs change and people choose to live in their homes, land use becomes an increasingly relevant topic. As public awareness and civil society grow and technology improves, the number of reports of land use violations is increasing, demonstrating the importance and significance of state control of land use. The number of scientific works dealing with the issue of state control over land use is limited, which is why they deal with the problem of state control in a fragmented way. The regulation of state land use control is a complex process, so it is important to identify legal gaps and to submit proposals for improving legal regulatory measures. This thesis examines the legal regulation of the state control of land use carried out by the National Land Service analyses the performance of the functions assigned to the National Land Service, their efficiency and effectiveness, and reveals the problems that arise when the National Land Service carries out the state control of land use and the disputes in this area.

Master's thesis main problem - does the legal regulation of state control over land use by the National Land Office ensure proper and efficient use of state land?

Research object. Legal regulation of state control of land use and the problem of applying the law in this area. Research tasks. In order to achieve the aim of the Master's thesis, the following objectives are formulated: 1. To reveal the concept of state control of land use in Lithuania and in European Union. 2. To analyze the status of the National Land Service and its functions of state control of land use. 3. To analyze the peculiarities and shortcomings of the legal regulation of state control of land use. 4. To assess the application of impact measures and responsibilities for state monitoring of land use. 5. After analyzing the relevant case law, study the problem of the practical application of state control of land use.

The research results of the study confirmed the hypothesis that the current legal regulation in the field of state control of land use has gaps that do not allow to ensure an effective and transparent process of state control of land use.

PATVIRTINTA
Nacionalinės žemės tarnybos
prie Žemės ūkio ministerijos
direktoriaus 2017 m. sausio 5 d.
įsakymu Nr. 1P-11-(1.3 E.)
(Nacionalinės žemės tarnybos
prie Žemės ūkio ministerijos
direktoriaus 2022 m. gruodžio 2 d.
įsakymo Nr. 1P-356-(1.3 E.)
redakcija)

(Žemės naudojimo tvarkos reikalavimų žemės naudotojams kontrolinio klausimyno forma)

**ŽEMĖS NAUDOJIMO TVARKOS REIKALAVIMŲ ŽEMĖS NAUDOTOJAMS
KONTROLINIS KLAUSIMYNAS**

_____ Nr. _____
(registracijos data) (registracijos numeris)

Šis Žemės naudojimo tvarkos reikalavimų žemės naudotojams kontrolinis klausimynas
yra neatsiejama _____ žemės naudojimo patikrinimo akto Nr.

_____ (patikrinimo akto data) _____ (patikrinimo akto numeris)

dalį.

Žemės naudojimo patikrinimą atliko

(Nacionalinės žemės tarnybos prie Aplinkos ministerijos (toliau – Tarnyba))

teritorinio skyriaus pavadinimas, žemės naudojimo valstybinės kontrolės pareigūno (-ų) pareigos, vardas (-ai), pavardė (-ės)

(Tarnybos teritorinio skyriaus adresas, telefono numeris, elektroninio pašto adresas)

Patikrinto žemės sklypo

(unikalus numeris arba projektinis numeris; adresas, jeigu adresas nesuteiktas, savivaldybės,

miesto ar kaimo, gatvės pavadinimas)

Patikrinto žemės sklypo savininkas, naudotojas arba
valdytojas _____

_____ (vardas (-ai), pavardė (-ės); juridinio
asmens

teisinė forma ir pavadinimas, įmonės kodas; adresas (juridinio asmens buveinės adresas); asmens elektroninio pašto adresas (jeigu žinomas))

Planinio žemės naudojimo patikrinimo pagrindas

(Tarnybos teritorinio skyriaus vedėjo įsakymo,

kuriuo patvirtintas planinių žemės naudojimo patikrinimų sąrašas, data, numeris ir pavadinimas)

Žemės naudojimo patikrinimo pradžia _____ m. _____ d. _____ val. _____ min.

NUSTATYTA:

Eil. Nr.	Klausimai	Įvertinimas			Pastabos
		Taip	Ne	Neaktualu	
1.	Ar yra išduotas Tarnybos sprendimas dėl miško įveisimo ne miško žemėje? ([9] 6–7 p.) (informacija patikrinama iš anksto, pastabose įrašomas dokumento sudarytojas, data, dokumento rūšis, numeris ir pavadinimas)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2.	Ar yra išduotas Tarnybos sutikimas statyti ir naudoti laikinąjį nesudėtingąjį statinį (lieptus, jachtų ir valčių elingus, sporto ir rekreacinės paskirties inžinerinius statinius, skirtus vandens pramogoms organizuoti) valstybinės reikšmės paviršiniame vandens telkinyje? ([18] 12 p.) (informacija patikrinama iš anksto, pastabose įrašomas dokumento sudarytojas, data, dokumento rūšis, numeris ir pavadinimas)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
3.	Ar yra išduotas Tarnybos sutikimas statyti inžinerinį statinį (užtvarus (tvorą, aptvarą, diendaržį, voljerą), atraminę sienelę, inžinerinius tinklus ar susisiekimo komunikacijas, plokščius horizontalius inžinerinius statinius ir pan.), kurio statybai nereikalingas statybą leidžiantis dokumentas, valstybinėje žemėje? ([1] 4.95, 4.98, 4.103, 4.106, 4.109 str.; [2] 7 str. 1 d. 1 p., 21 str. 11 p.) (informacija patikrinama iš anksto, pastabose įrašomas dokumento sudarytojas, data, dokumento rūšis, numeris ir pavadinimas)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4.	Ar yra išduotas Tarnybos sutikimas laikinai naudoti valstybine žeme statybos metu? ([16] 11 p.) (informacija patikrinama iš anksto, pastabose įrašomas dokumento sudarytojas, data, dokumento rūšis, numeris ir pavadinimas)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
5.	Ar yra išduotas Tarnybos sutikimas statyti laikinąjį ir nesudėtingąjį statinį (reklaminius įrenginius, gyventojų bendriems viešiesiems poreikiams ir interesams tenkinti skirtus nesudėtinguosius poilsio ir sporto paskirties	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

	inžinerinius statinius, laikinuosius prekybos, paslaugų ir (ar) maitinimo paskirties statinius, medžioklės bokštelių ir pan.) valstybinėje žemėje? ([19] 4, 9 p.) (informacija patikrinama iš anksto, pastabose įrašomas dokumento sudarytojas, data, dokumento rūšis, numeris ir pavadinimas)				
6.	Ar yra išduotas Tarnybos sutikimas tiesti susisiektimo komunikacijas, inžinerinius tinklus ir statyti jiems funkcionuoti būtinus statinius valstybinėje žemėje? ([21] 5–6, 10 p.) (informacija patikrinama iš anksto, pastabose įrašomas dokumento sudarytojas, data, dokumento rūšis, numeris ir pavadinimas)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
7.	Ar žemės sklypas naudojamas pagal pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir naudojimo būdą? ([2] 21 str. 1 p., 24 str. 1 d., 25, 26, 28 str.; [3] 9 str.; [4] 5, 6, 7 str.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
8.	Ar žemės ūkio paskirties žemės sklypas, kuriame yra žemės ūkio naudmenos, prižiūrimas ir tvarkomas taip, kad žemės ūkio naudmenos neapaugtų medžių, krūmų savaiminukų želdiniais ar kitais daugiamečiais sumedėjusiais augalais ir šis žemės sklypas būtų tinkamas naudoti pagal pagrindinę žemės naudojimo paskirtį? ([2] 21 str. 1 d., 24 str. 1 d.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
9.	Ar žemės savininkas, naudotojas, valdytojas turi galimybę netrukdomai naudoti žemės sklypą pagal nustatytą pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) būdą? ([1] 4.99 str.; [2] 21 str. 7 p.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
10.	Ar laikomasi žemės sklypui nustatytų žemės servitutų? ([1] 4.111–4.123 str.; [2] 22 str.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
11.	Ar atliekant žemės kasimo darbus išsaugotas derlingojo dirvožemio sluoksnis? ([2] 21 str. 6 p.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
12.	Ar atliekant žemės kasimo darbus derlingasis dirvožemio sluoksnis yra paliktas žemės sklype ar valstybinėje žemėje, nesuformuotoje atskiru žemės sklypu? ([2] 21 str. 6 p.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
13.	Ar įgyvendinamos dirvožemio apsaugos nuo erozijos ir kitų dirvožemio būklę bloginančių procesų apsaugos priemonės? ([2] 21 str. 4 p.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
14.	Ar žemės sklypas naudojamas laikantis privatizavimo (suformavimo) dokumentuose nustatytų žemės sklypo ribų? ([1] 4.37 str.; [2] 4–7 str., 13, 14 str., 21 str. 2, 7 p.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
15.	Ar žemės sklypo ribas vietovėje žymi įtvirtinti riboženkliai? ([17] 3 p.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

16.	Ar nuolatiniai žemės naudmenų riboženkliai ir geodeziniai punktai yra įtvirtinti ir tinkamos būklės? ([2] 2 str. 3, 18 p.; [7] 16, 17 str.; [17] 8, 9 p.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
17.	Ar Tarnybos patikėjimo teise valdoma valstybinė žemė naudojama laikantis valstybinės žemės nuomos, panaudos sutartyse, įsakymuose dėl leidimo laikinai naudotis valstybine žeme žemės ūkio veiklai vykdyti nustatytų sąlygų? ([11] 17 p.; [12] 38, 41 p.; [13] 12 p.; [14] 49, 54 p.; [15] 12 ¹ , 14 p., [20] 21 p.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
18.	Ar užtikrinamas pagal Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymą įsigytos žemės ūkio paskirties žemės naudojimas žemės ūkio veiklai? ([5] 2 str. 1 d.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
19.	Ar Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 7 straipsnio 2, 3 ir 4 dalyse nurodyti patikėjimo teisės subjektai naudoja Tarnybos direktoriaus sprendimu ar Vyriausybės nutarimu jiems perduotą patikėjimo teise žemės sklypą šiame sprendime ar nutarime nurodytoms reikmėms ar funkcijoms atlikti? ([2] 7 str. 2, 3, 4, 5 d.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
20.	Ar 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 sluoksnis ir rekultivuota pažeista žemė? ([6] 14, 15, 22, 25, 27 str.; [8] 1–3, 7, 8 p.; [10] V skyrius)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Pastabos ir (ar) paaiškinimai:

(jeigu reikalinga, įrašomos aiškios ir konkrečios pastabos ir (ar) paaiškinimai, susiję

su atliktu žemės naudojimo patikrinimu, nurodant konkretaus klausimo numerį, dėl kurio teikiami paaiškinimai / pastabos)

Žemės naudojimo patikrinimo pabaiga _____ m. _____ d. _____ val. _____ min.

Dėl konsultacijos galima kreiptis šiuo telefono numeriu: _____.

Žemės naudojimo patikrinimą atliko:

(patikrinimą atlikusio žemės naudojimo valstybinės kontrolės pareigūno pareigos, vardas (-ai) ir pavardė (-ės))

(parašas)

(patikrinimą atlikusio žemės naudojimo valstybinės kontrolės pareigūno pareigos, vardas (-ai) ir pavardė (-ės))

(parašas)

Žemės naudojimo patikrinime dalyvavo:

(vardas (-ai) ir pavardė (-ės))

(parašas)

(vardas (-ai) ir pavardė (-ės))

(parašas)

TEISĖS AKTAI, REGLAMENTUOJANTYS KLAUSIMYNO SRITĮ

1. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.8A39C83848CB/asr>
2. Lietuvos Respublikos žemės įstatymas.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.CC10C5274343/asr>
3. Lietuvos Respublikos miškų įstatymas.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.5D6D055CC00C/asr>
4. Lietuvos Respublikos vandens įstatymas.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B3CC2C0B9BD2/asr>
5. Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymas.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.7A932101FADA/asr>
6. Lietuvos Respublikos žemės gelmių įstatymas.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.13E108ED3981/asr>
7. Lietuvos Respublikos geodezijos ir kartografijos įstatymas.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.EFE69222D6BC/asr>
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. rugpjūčio 14 d. nutarimas Nr. 1116 „Dėl pažeistos žemės rekultivavimo ir derlingojo dirvožemio sluoksnio išsaugojimo“.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.CFCCBFE67D05>
9. Miško įveisimo privačioje ne miško žemėje tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. kovo 29 d. įsakymu Nr. 3D-130/D1-144 „Dėl Miško įveisimo privačioje ne miško žemėje tvarkos aprašo patvirtinimo“.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.BDCEFABC3DBD/asr>
10. Žemės gelmių naudojimo planų rengimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2014 m. vasario 17 d. įsakymu Nr. D1-145 „Dėl Žemės gelmių naudojimo planų rengimo taisyklių patvirtinimo“.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/3c7c7f2097df11e3bdd0a9c9ad8ce1bf/asr>
11. Valstybinės žemės ūkio paskirties žemės sklypų nuomos taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. vasario 18 d. nutarimu Nr. 236 „Dėl valstybinės žemės ūkio paskirties žemės sklypų pardavimo ir nuomos“.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.211254552487/asr>
12. Naudojamų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. kovo 9 d. nutarimu Nr. 260 „Dėl naudojamų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos“.
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.62AB28ABC5FA/asr>
13. Naujų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. birželio 2 d. nutarimu Nr. 692 „Dėl naujų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos“.

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D9BF21A12DCD/asr>

14. Valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos mėgėjų sodo teritorijoje taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. lapkričio 15 d. nutarimu Nr. 1443 „Dėl valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos mėgėjų sodo teritorijoje“.

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.995F4CEC134B/asr>

15. Valstybinės žemės perdavimo neatlygintinai naudotis taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. lapkričio 13 d. nutarimu Nr. 1428 „Dėl Valstybinės žemės perdavimo neatlygintinai naudotis taisyklių patvirtinimo“.

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.4E0BA2773CE5/asr>

16. Sutikimų laikinai naudotis valstybine žeme statybos metu išdavimo taisyklės, patvirtintos Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2016 m. sausio 20 d. įsakymu Nr. 1P-26-(1.3.) „Dėl Sutikimų laikinai naudotis valstybine žeme statybos metu išdavimo taisyklių patvirtinimo“.

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/2ed27ee0c42111e583a295d9366c7ab3/asr>

17. Žemės sklypo ribų ženklavimo taisyklės, patvirtintos Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2005 m. lapkričio 10 d. įsakymu Nr. 1P-209 „Dėl Žemės sklypo ribų ženklavimo taisyklių ir Riboženklų standartų patvirtinimo“.

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.54AC3A764BB6/asr>

18. Sutikimų statyti ir naudoti valstybinės reikšmės paviršiniuose vandens telkiniuose laikinus nesudėtingus statinius išdavimo taisyklės, patvirtintos Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2012 m. balandžio 19 d. įsakymu Nr. 1P-(1.3.)-146 „Dėl Sutikimų statyti ir naudoti valstybinės reikšmės paviršiniuose vandens telkiniuose laikinus nesudėtingus statinius išdavimo taisyklių patvirtinimo“.

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.4041BF36E02E/asr>

19. Sutikimų statyti nesudėtingus statinius valstybinėje žemėje, kurioje nesuformuoti žemės sklypai, išdavimo taisyklės, patvirtintos Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2018 m. gegužės 16 d. įsakymu Nr. 1P-238-(1.3 E.) „Dėl Sutikimų statyti nesudėtingus statinius valstybinėje žemėje, kurioje nesuformuoti žemės sklypai, išdavimo taisyklių patvirtinimo“.

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/8eb8ccf076fd11e9b81587fcbd5a76f6/asr>

20. Valstybinės žemės suteikimo laikinai naudotis žemės ūkio veiklai vykdyti tvarkos aprašas, patvirtintas Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2012 m. kovo 16 d. įsakymu Nr. 1P-(1.3.)-112 „Dėl Valstybinės žemės suteikimo laikinai naudotis žemės ūkio veiklai vykdyti tvarkos aprašo patvirtinimo“.

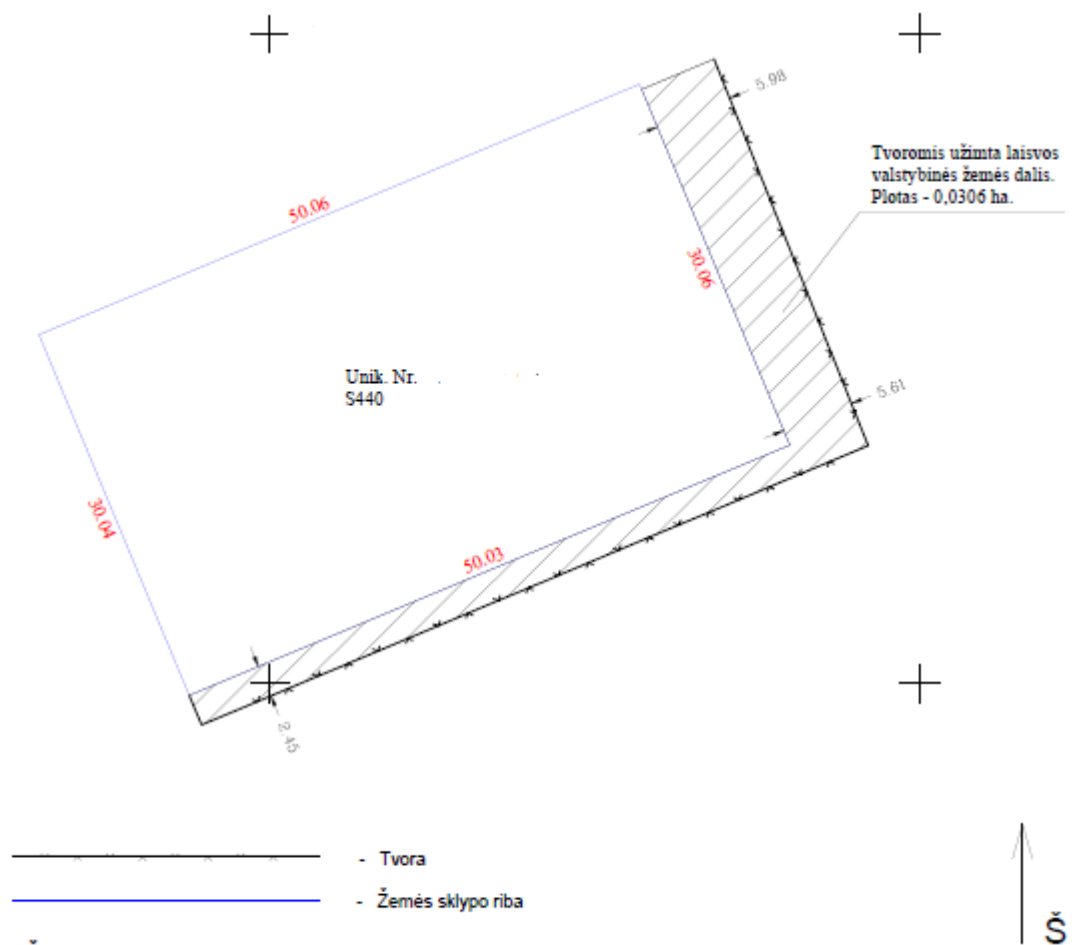
<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B63D520D2719/asr>

21. Sutikimų tiesti susisiektimo komunikacijas, inžinerinius tinklus ir statyti jiems funkcionuoti būtinus statinius valstybinėje žemėje, kurioje nesuformuoti žemės sklypai, išdavimo taisyklės, patvirtintos Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2013 m. rugsėjo 10 d. įsakymu Nr. 1P-(1.3.)-265 „Dėl Sutikimų tiesti susisiektimo komunikacijas, inžinerinius tinklus ir statyti jiems funkcionuoti būtinus statinius valstybinėje žemėje, kurioje nesuformuoti žemės sklypai, išdavimo taisyklių patvirtinimo“.

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.938F65E701DF/asr>

Priedas Nr. 2

(valstybinės žemės užėmimo pavyzdys)



Priedas Nr. 3

(valstybinės reikšmės vandens telkinio užėmimo, pavyzdys)



PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

2023-04-24

Vilnius

Aš, Mykolo Romerio universiteto (toliau – Universitetas), Viešosios teisės instituto administracinės teisės studentė Violeta Petkevičiūtė, patvirtinu, kad šis magistro baigiamasis darbas „Nacionalinės žemės tarnybos vykdomos žemės naudojimo valstybinės kontrolės problematika“:

1. Yra atliktas savarankiškai ir sąžiningai;
2. Nebuvo pristatytas ir gintas kitoje mokslo įstaigoje Lietuvoje ar užsienyje;
3. Yra parašytas remiantis akademinio rašymo principais ir susipažinus su rašto darbų metodiniais nurodymais.

Žinau, kad už sąžiningos konkurencijos principo pažeidimą – plagijavimą studentas gali būti šalinamas iš Universiteto kaip už šiurkštų akademinės etikos pažeidimą.

(parašas)

Violeta Petkevičiūtė
(vardas, pavardė)