

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETO
APLINKOS POLITIKOS KATEDRA

JŪRATĖ KARNECKIENĖ
(APLINKOS APSAUGOS POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS)

**ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖ KONTROLĖ: REGLAMENTAVIMAS IR
VYKDYMAS ŠIRVINTŲ SAVIVALDYBĖJE**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
lekt. Jelena Liaskovskaja

Konsultantė –
prof. habil. dr. Vida Motiekaitytė

Vilnius, 2011

TURINYS

IVADAS.....	3
1. ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖS KONTROLĖS SAMPRATA.....	6
1.1. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės apibrėžimas.....	6
1.2. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės reglamentavimas teisės aktuose.....	18
2. ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖS KONTROLĖS SUBJEKTAI.....	23
3. ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖ KONTROLĖ ŠIRVINTŲ SAVIVALDYBĖJE.....	33
3.1. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės Širvintų savivaldybėje reglamentavimas.....	33
3.2. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymas Širvintų savivaldybėje.....	39
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI.....	46
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	48
SANTRAUKA.....	52
SUMMARY.....	53
PRIEDAI.....	54

IVADAS

Žemė yra ne tik gamtos dalis, bet ir žmogaus veiklos ar net gyvenimo pagrindas. Žemė taip pat reikšminga, kaip nekilnojamas turtas, kuriuo disponuojama žemės santykių procese.

Žemės santykiai reguliuojami taip, kad būtų sudarytos palankios sąlygos visoms ūkio šakoms racionaliai plėtoti, žemės nuosavybės teisei bei žemės naudojimui ir tvarkymui, gyventojų poreikiams tenkinti, kraštovaizdžiui išsaugoti ir biologinei įvairovei gerinti, racionaliai naudoti žemę ir palaikyti gerą žemės ūkio naudmenų agrarinę būklę. Būtent remiantis specifiniu žemės vaidmeniu visuomenės gyvenime, jos gamtinėmis savybėmis ir ūkio naudojimo ypatumais, žemės naudojimą reguliuoja valstybė. Žemės naudojimo teisinius santykius, o taip pat jos teisinę apsaugą, reglamentuoja įstatymai, kurie tiesiogiai ar netiesiogiai reguliuoja teritorijų planavimą, jų panaudojimą, žemės ūkio ar miškų ūkio veiklą, pastatų statymą, įrenginių montavimą bei žemės gelmių ar vandens telkinių eksploatavimą.

Įstatymai numato žemės naudojimo sąlygas pagal bendras nuostatas arba pagal teritorijų planavimo dokumentus. Viena iš svarbiausių sąlygų – naudoti žemę pagal nustatytą pagrindinę žemės naudojimo paskirtį, naudojimo būdą ir pobūdį. Žemės sklypo savininkai turi nuosavybės teises į sklypo viršutinį žemės sluoksnį bei žemėje esančias naudingąsias iškasenas tiek, kiek ši teisė neprieštarauja įstatymams ir kiek būtina naudojantis žemės sklypu pagal paskirtį.

Pagrįsta yra valstybės pozicija dėl išskirtinių žemės savybių, ją valdančių ir naudojančių subjektų veiklos reglamentavimo labiau, negu kitų turtinių santykių subjektų, tai yra dėl didesnės teisinės apsaugos taikymo. Žemės naudojimo apribojimai, jos teisinė apsauga yra būtina tam, kad žemės naudotojai, vykdydami savo veiklą, nepažeistų konstitucinių principų – tausoti bei racionaliai naudoti gamtos išteklius, saugoti juos nuo užteršimo ar kitokio jų savybių pablogėjimo.

Pagrindiniai reikalavimai, keliama žemės administravimui Europos Sąjungos valstybėse bei kitose Vakarų Europos šalyse, yra žemės sklypų bei žemės sandorių teisinis registravimas, įstatymais arba teritorijų planavimo dokumentais reglamentuojamos žemės naudojimo sąlygos, 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.

Žemės naudojimo kontrolė – viena iš pagrindinių valstybės funkcijų. Jos turinį sudaro valstybės institucijų veikla, priimant teisės aktus žemės teisinės apsaugos srityje, juos įgyvendinant bei taikant įstatymų ir kitų teisės aktų numatytas priemones žemės naudojimo sąlygų pažeidėjams. Rengdamos ir priimdamos tam tikrus teisės aktus, priklausančius savo kompetencijai, valdžios institucijos nustato juridinių ir fizinių asmenų veiklos ribas ir taisykles

žemės ir jos išteklių naudojimo atžvilgiu, įtvirtina atsakomybę už žemės teisinės apsaugos reikalavimų nevykdymą (netinkamą vykdymą) bei numato sankcijas.

Lietuvoje vykdant žemės reformą pastebėta problemų formuojant racionalių ūkių žemėnaudas ir efektyviai naudojant žemės ūkio paskirties žemę, todėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės aparato stiprinimas ir kontrolę vykdančių subjektų darbo efektyvumas yra itin reikšmingas, siekiant išvengti žemės naudojimo pažeidimų, sukeliančių neigiamas, o kartais negrįžtamas, pasekmes. Šių problemų mastas paskatino atlikti žemės naudojimo valstybinės kontrolės Širvintų savivaldybėje vykdymo tyrimą bei įvertinti kontrolės reglamentavimo ir vykdymo įtaką racionalaus žemės naudojimo pokyčiams ir tendencijoms.

Temos aktualumą sąlygoja tai, kad siekdama kaip galima labiau sumažinti besivystančios visuomenės įtaką žemei, valstybė turi imtis konkrečių priemonių bei užtikrinti, kad priemonės būtų proporcingai efektyvios. Tačiau pastaruoju metu analizuojama nepakankamos žemės naudojimo valstybinės kontrolės problema, Lietuvoje vykdomos žemės ir apskričių reformos, be kita ko skirtos užtikrinti racionalų žemės naudojimą, dažnai yra vertinamos kritiškai, kaip nesudarančios teisinio ir organizacinio pagrindo veiksmingai žemės naudojimo valstybinei kontrolei sukurti. Atsižvelgiant į tai, žemės naudojimo valstybinės kontrolės tyrimas yra svarbus tiek teisės mokslo, tiek kitų mokslų teorijai ir praktikai. Atliekant tyrimą šia tema, formuluojama problema, kad žemės naudojimo valstybinei kontrolei nėra skiriama pakankamai dėmesio Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos (toliau – Nacionalinė žemės tarnyba) teritorinių žemėtvarkos skyrių lygmenyje.

Aplinkos politikos požiūriu šiame magistro baigiamajame darbe siekta išryškinti žemės naudojimo valstybinės kontrolės veiksmingumo bei įgyvendinimo problemas.

Baigiamojo darbo **hipotezė** – tik užtikrinus tinkamą žemės naudojimo valstybinę kontrolę bus galima garantuoti racionalų gamtos išteklių naudojimą ir jų išsaugojimą.

Pagrindinis baigiamojo darbo **tikslas** – atskleisti žemės naudojimo valstybinės kontrolės sampratą, ypatumus, apibūdinti žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo procesus bei esmines žemės apsaugos užtikrinimo kryptis Širvintų savivaldybėje. Sprendžiant tyrime nustatytas problemas, siekiama nustatyti pačios problemos apimtį, išanalizuojant teisinę bazę ir vertinant, ar teisės aktai, reguliuojantys žemės teisinę apsaugą, šiuo metu yra tinkami ir efektyvūs.

Tyrimo objektai – žemės naudojimo valstybinę kontrolę bei ją vykdančių subjektų veiklą reglamentuojantys įstatymai, jų įgyvendinamieji teisės aktai, teismų sprendimai ginčiuose dėl žemės naudojimo kontrolės.

Tyrimo uždaviniai:

- atskleisti žemės naudojimo valstybinės kontrolės sampratą ir apibrėžti žemės naudojimo valstybinės kontrolės sąvoką;
- aptarti subjektų, vykdančių žemės naudojimo valstybinę kontrolę statusą ir įgaliojimus;
- įvertinti Širvintų savivaldybės teritorijoje atliekamos žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo veiksmingumą.

Magistro baigiamojo darbo metodai. Magistro baigiamajame darbe naudotasi istoriniu, dokumentų analizės, sisteminiu ir kritiniu metodais. Remiantis dokumentų analizės ir sisteminiu metodais nagrinėjami skirtingos teisinės galios norminiai aktai - Lietuvos Respublikos įstatymai ir jų įgyvendinamieji teisės aktai, reglamentuojantys žemės teisinius santykius, žemės naudojimo valstybinės kontrolės pagrindinius principus. Kritinio metodo pagalba nustatomos žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo problemos, analizuojant jų galimas priežastis. Istorinis metodas taikytas siekiant apžvelgti žemės naudojimo valstybinės kontrolės ir ją vykdančių subjektų statuso raidą, jos kokybinius pokyčius žemės ir apskričių reformų retrospektyvoje.

Baigiamojo darbo šaltiniai. Rašant baigiamąjį darbą remtasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, kodeksais, pagrindiniais nacionaliniais įstatymais, reglamentuojančiais žemės teisinius santykius, jų įgyvendinamaisiais teisės aktais, surinkti ir išanalizuoti Nacionalinės žemės tarnybos direktoriaus įsakymai, pažymos, Nacionalinės žemės tarnybos Širvintų žemėtvarkos skyriaus raštai. Siekiant apibrėžti žemės naudojimo valstybinės kontrolės sąvoką ir atskleisti jos sampratą naudotasi doc. dr. E. Monkevičiaus darbais šioje srityje, bei doc. dr. P. Aleknavičiaus vadovėliais, oficialiais statistiniais duomenimis, skelbtais internetiniuose valstybės įstaigų tinklalapiuose ir kt.

Magistro baigiamojo darbo struktūra. Darbas pradedamas įvadu, kuriame pagrindžiamas problemos aktualumas, nurodomas baigiamojo darbo rašymo tikslas, sprendini uždaviniai ir tyrimo objektai. Darbas susideda iš trijų pagrindinių dalių. Pirmasis baigiamojo darbo skyrius yra teorinis, jį sudaro du poskyriai: pirmajame poskyryje analizuojama žemės naudojimo valstybinės kontrolės samprata ir pateikiama jos sąvoka, antrajame poskyryje vertinama teisinė bazė, reglamentuojanti žemės naudojamą ir jo kontrolę. Antrame baigiamojo darbo skyriuje aprašomi žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančiosios subjektai ir aptariama jų kompetencija. Trečiajame magistro baigiamojo darbo skyriuje analizuojamas žemės naudojimo valstybinės kontrolės veiksmingumas Širvintų savivaldybės teritorijoje bei reglamentavimo tinkamumas. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados bei pasiūlymai.

Pagrindiniai žodžiai: žemės naudojimas, žemės naudojimo sąlygos, pagrindinė žemės naudojimo paskirtis, žemės naudojimo valstybinė kontrolė, žemės naudojimo valstybinės kontrolės subjektai.

1. ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖS KONTROLĖS SAMPRATA

1.1 Žemės naudojimo valstybinės kontrolės apibrėžimas

Bendrosios nuostatos. Žemė visais laikais buvo vertinama kaip visuotinė vertybė, kurios pagrindinė socialinė funkcija – tarnauti tautos gerovei. Žemės plotai naudojami įvairiuose sektoriuose, pavyzdžiui, žemės ūkio, miškininkystės, transporto ar statybų. Bet kokia fizinė veikla keičia natūralią žemės būklę ir funkcijas. Dėl žemės naudojimo kyla daug aplinkosaugos problemų: keičiasi klimatas, nyksta biologinė įvairovė, užteršiamas vanduo, dirvožemis ir oras. Žemės naudojimas sukelia dar nematytus kraštovaizdžio, ekosistemų ir aplinkos pokyčius. Miestai ir jų infrastruktūra yra sparčiausiai augantys žemės naudotojai, paprastai miestai plečiasi derlingų žemės ūkio naudmenų sąskaita. Kaimo vietovių kraštovaizdis keičiasi dėl žemės ūkio veiklos aktyvėjimo, žemės plotų apleidimo ir miškų išnaudojimo, pakrančių ir kalnų regionų erdvės pertvarkomos intensyvaus turizmo ir laisvalaikio veiklos poreikiams patenkinti. Taigi, atsižvelgiant į visuomeninių santykių, valstybės ekonomikos dinamikos ir raidos procesus, ypač svarbu, kad žemė būtų racionaliai ir efektyviai naudojama. Tai pagrindžia objektyvią būtinybę ir kartu pareigą valstybei nuosavybės į žemę, taip pat žemės valdymo ir naudojimo santykius reguliuoti taip, kad būtų suderinti visų žemės teisinių santykių subjektų interesai ir užtikrinta pagrindinė žemės funkcija. Žemės savininkų teisės turi būti tokios, kad jos netaptų priklausomos nuo kitų žemės teisinių santykių subjektų, o būtent žemės valdytojų ir naudotojų, valios.

Lietuvos Respublikos Konstitucija¹ įtvirtina nepaneigiamą valstybės teisę, kartu ir pareigą, reguliuoti ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų tautos gerovei, rūpintis natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, prižiūrėti, kad su saiku būtų naudojami, taip pat atkuriami ir gausinami gamtos ištekliai. Todėl atsakingos valstybės institucijos gali apibrėžti prioritetinius dalykus žemės naudojimo teisinių santykių srityje ir nustatyti tam tikrus specifinius reikalavimus žemės naudotojams. Tuo pagrindu įstatymai ir jų įgyvendinamieji teisės aktai nustato žemės naudojimo sąlygas ir apribojimus.

Žemės naudojimo valstybine kontrole siekiama užtikrinti, kad valdant ir naudojant žemę, būtų laikomasi Lietuvos Respublikos žemės įstatymo² bei kitų įstatymų, susijusių su žemės naudojimo priežiūra, taip pat apsaugoti valstybinės žemės nuosavybės teises.

¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės žinios. 1992, Nr. 33–1014.

² Lietuvos Respublikos žemės įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 34-620.

Tam, kad būtų galima tinkamai apibrėžti žemės naudojimo valstybinės kontrolės svarbą, tikslinga atskleisti šio instituto sampratą bei išskirti reglamentavimo nacionaliniuose teisės aktuose raidą ir ypatumus.

Sąvokos apibrėžimas. Nors žemės naudojimo valstybinės kontrolės sąvoka atrodytų lengvai suprantama ir savaime apibrėžianti žemės naudojimo valstybinės kontrolės paskirtį bei funkcijas, neabejotinai institutas, reguliuojantis ir kontroliuojantis vieno iš svarbiausių valstybės sudedamųjų dalių – žemės naudojimo sąlygas ir naudojimo tvarką, reikalauja atskiros analizės.

Analizuojant žemės naudojimo valstybinės kontrolės sąvoką, siekiant tinkamai atskleisti žemės naudojimo valstybinės kontrolės tikslus ir svarbą, visų pirma neišvengsime detalesnio žemės naudojimo reikalavimų ir jų reglamentavimo aptarimo.

Žemė yra gamtos dalis, žmogaus gyvenimo ir veiklos pagrindas, taip pat ir nekilnojamas turtas. Kaip minėta, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnis apibrėžia, kas gali būti žemės nuosavybės subjektais:

„Lietuvos Respublikai išimtinė nuosavybės teisė priklauso: žemės gelmės, taip pat valstybinės reikšmės vidaus vandenys, miškai, parkai, keliai, istorijos, archeologijos ir kultūros objektai.

Lietuvos Respublikai priklauso išimtinės teisės į oro erdvę virš jos teritorijos, jos kontinentinį šelfą bei ekonominę zoną Baltijos jūroje.

Žemę, vidaus vandenį ir miškus įsigyti nuosavybėn Lietuvos Respublikoje užsienio subjektai gali pagal konstitucinį įstatymą.

Žemės sklypai nuosavybės teise įstatymų nustatyta tvarka ir sąlygomis gali priklausyti užsienio valstybei - jos diplomatinėms ir konsulinėms įstaigoms įkurti.“

Nors įstatymai saugo ir gina žemės savininkų ir kitų asmenų teises ir laisves, tačiau jiems nustato ir atitinkamus įpareigojimus, siekiant tausoti ir pagrįstai bei protingai naudoti žemę ir gamtos išteklius, todėl tam, kad žemės savininkai, valdytojai ir naudotojai atsakingai vykdytų veiklą ir nepažeistų konstitucinių principų, yra būtini atitinkami žemės naudojimo apribojimai, jos teisinė apsauga. Taigi pažymėtina, kad nei 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.³ Atsižvelgiant į tai, žemės naudojimo teisinis reguliavimas iš esmės atsiskleidžia per žemės naudotojų teises ir pareigas.

³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996-09-25 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.

Žemės naudotojų teisės ir pareigos. Remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos, Lietuvos Respublikos civilinio kodekso, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo bei kitų teisės aktų, reglamentuojančių žemės teisinius santykius, normomis išskiriamos bendrosios žemės naudotojų teisės:

- 1) naudoti teritoriją pagal pagrindinę paskirtį ir nustatyta ūkinei bei kitai veiklai;
- 2) naudoti savo ūkio reikalams leistas eksploatuoti naudingąsias iškasenas ir vandenį (jeigu tai neuždrausta žemės suteikimo dokumentuose arba žemės nuomos ar panaudos sutartimis);

- 3) disponuoti žemės sklype išauginta produkcija ir iš šio sklypo gautomis pajamomis.

Tuo tarpu žemės savininkų, valdytojų ir kitų naudotojų (toliau – žemės naudotojai) pareigos konkrečiai apibrėžiamos Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 21 straipsnyje, nurodančiame, kad žemės naudotojai privalo:

- 1) naudoti žemę pagal pagrindinę naudojimo paskirtį, naudojimo būdą bei pobūdį;
- 2) laikytis žemės sklypui nustatytų specialiųjų žemės naudojimo sąlygų, teritorijų planavimo dokumentuose 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 suderinus tyrimų trukmę, tiriamo ploto 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 nustatytomis 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.

Galima teigti, jog žemės naudotojų teisės ir pareigas įstatymų leidėjas bendrai formuluoja kaip žemės naudojimo sąlygas. Įstatymai numato žemės naudojimo sąlygas pagal bendras nuostatas arba pagal teritorijų planavimo dokumentus. Žemės naudojimo sąlygos nurodomos kaip reikalavimas žemę naudoti pagal žemės sklypams nustatytą pagrindinę tikslinę žemės naudojimo paskirtį, naudojimo būdą bei pobūdį, laikantis ūkinę veiklą ribojančių specialiųjų žemės naudojimo sąlygų ir teritorijos tvarkymą nustatančių reglamentų⁴. Tai:

Pagrindinė žemės naudojimo paskirtis. Lietuvos Respublikos žemės įstatyme ji apibrėžiama kaip teritorijos gamtinių ypatumų, tradicinės žmonių veiklos, socialinės ir ekonominės plėtros poreikio nulemta pagrindinio žemės naudojimo kryptis, numatyta teritorijų planavimo dokumente, nuo kurios priklauso šios teritorijos planavimo ir žemės naudojimo sąlygos. Pagal paminėtus požymius Lietuvos Respublikos žemės fondas skirstomas į:

- žemės ūkio paskirties žemę;
- miškų ūkio paskirties žemę;
- vandens ūkio paskirties žemę;
- konservacinės paskirties žemę;
- kitos paskirties žemę.

Paminėtina, kad valstybinė žemė, kuri nėra perduota naudotis panaudos ar patikėjimo teise, arba neišnuomota, ir jos pagrindinė tikslinė žemės naudojimo paskirtis nenustatyta, priskiriama laisvos valstybinės žemės fondui⁵.

Žemės sklypo naudojimo būdas – teritorijų planavimo dokumentuose nurodyta veikla, kuri teisės aktų nustatyta tvarka leidžiama pagrindinės žemės naudojimo paskirties žemėje. Taigi formuojant žemės sklypus ir nustatant pagrindinę žemės naudojimo paskirtį, nustatomas ir žemės sklypo naudojimo būdas. Jeigu reikia smulkiau ir detaliau apibrėžti žemės naudotojo veiklos specifiką, nustatomas ir *žemės sklypo naudojimo pobūdis*, t.y. tam tikrame žemės sklype teisės aktų nustatyta tvarka leidžiama vykdyti konkreti veikla.

Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 24 str. 5 d. įpareigoja žemės sklypo pagrindinę žemės naudojimo paskirtį, būdą ir pobūdį įregistruoti Nekilnojamojo turto registre, žemės sklypo kadastro duomenis įrašant į Nekilnojamojo turto kadastrą ir žemės sklypą registruojant Nekilnojamojo turto registre Nekilnojamojo turto kadastro ir Nekilnojamojo turto registro įstatymų nustatyta tvarka.

⁴ Aleknavičius P. Žemės teisė. Kaunas-Akademija: Lietuvos žemės ūkio universiteto leidykla, 2007. P. 34.

⁵ Ten pat, P. 63.

Įstatymais ar Vyriausybės nutarimais nustatyti ūkinės ar kitokios veiklos apribojimai, priklausantys nuo geografinės padėties, gretimybių, pagrindinės žemės naudojimo paskirties, žemės sklypo naudojimo būdo ir pobūdžio bei žemės sklype esančių statinių ir aplinkos apsaugos poreikių, t.y. *specialiosios žemės naudojimo sąlygos*. Teritorijai nustatytų specialiųjų žemės naudojimo sąlygų turi būti laikomasi rengiant teritorijų planavimo dokumentus, statybų ar kitokios veiklos projektus.

Registruojant pagal teritorijų planavimo dokumentus suformuotus naujus žemės sklypus, konkrečiam žemės sklypui taikomos specialiosios žemės naudojimo sąlygos taip pat įrašomos į Nekilnojamojo turto kadastrą ir Nekilnojamojo turto registrą.

Žemės naudojimo valstybinės kontrolės paskirtis. Žemei išliekant žmonių gyvenimo ir veiklos pagrindu, įstatymuose numatoma bendraisiais reikalavimais siekiama sukurti tokias teisės normas, kuriomis būtų galima išsaugoti arba bent jau nemažinti esamų gamtos išteklių, nepabloginti jų ekologinės būklės, atsižvelgti į jų išliekamąją vertę ateities kartoms. Bendraisiais žemės teisinės apsaugos reikalavimais, manytume, taip pat siekiama apeliuoti į žmonių sąmoningumą naudojant aplinkos išteklius pagal jų tikslinę paskirtį.

Taigi, žemės naudojimo valstybinės kontrolės tikslas yra užtikrinti žemės naudojimą reglamentuojančių Lietuvos Respublikos teisės aktų vykdymą, užtikrinti, kad žemės naudotojai laikytųsi Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, kitų įstatymų ir teisės aktų, susijusių su žemės naudojimo priežiūra, naudotų žemę pagal pagrindinę naudojimo paskirtį, naudojimo būdą ir pobūdį, laikytųsi žemės sklypui nustatytų specialiųjų žemės naudojimo sąlygų, teritorijų planavimo dokumentuose nustatytų reikalavimų.

Žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančių asmenų pagrindinės funkcijos, siekiant užtikrinti žemės naudojimą reglamentuojančių Lietuvos Respublikos teisės aktų vykdymą, apibrėžiamos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimu Nr. 1244 patvirtintuose Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatuose.⁶ Šių nuostatų 4 punkte nurodoma, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliotos institucijos (šiuo metu – Nacionalinės žemės tarnybos) vadovo paskirti teritorinių padalinių (teritorinių žemėtvarkos skyrių) valstybės tarnautojai tikrina, ar žemės naudotojai:

- naudoja žemę pagal pagrindinę naudojimo paskirtį, naudojimo būdą ir pobūdį;
- laikosi žemės sklypui nustatytų specialiųjų žemės naudojimo sąlygų, teritorijų planavimo dokumentuose nustatytų reikalavimų;

⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimas Nr. 1244 „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 1994, Nr. 95-1864.

- vykdydami statybas ir eksploatuodami naudingąsias iškasenas, laikosi teisės aktų nustatytų reikalavimų, kad būtų išsaugotas derlingasis dirvožemio sluoksnis ir rekultivuota pažeista žemė;

- įgyvendina teisės aktų nustatytas žemės, miško ir vandenų apsaugos nuo užteršimo, dirvožemio apsaugos nuo erozijos ir nualinimo, aplinkos apsaugos priemonės, kad neblogėtų aplinkos ekologinė būklė;

- laikosi teisės aktų nustatytų melioracijos statinių ir kelių priežiūros bei eksploatavimo reikalavimų;

- racionaliai naudoja ir tausoja žemę (nemažina žemės ūkio naudmenų, kurių dirvožemio našumas didesnis už nustatytą vidutinį, plotų), mišką, vandenį, įstatymų nustatyta tvarka leistas eksploatuoti naudingąsias iškasenas, kitus gamtos ir rekreacinius išteklius;

- savo naudojamuose žemės sklypuose vykdydami ūkinę ir kitą veiklą, nepažeidžia gretimų žemės sklypų savininkų ar naudotojų ir gyventojų teisių, taip pat įstatymų saugomų interesų;

- saugo nuolatinis riboženklis;

- leidžia vykdyti žemės bei jos gelmių, paviršinio vandens tyrimus ir matavimus, šalims suderinus tyrimų trukmę, tiriamo ploto ribas, darbų atlikimo laiką ir nuostolių kompensaciją, nenaikina ir nežaloja užkonservuotų gręžinių ir mokslo tikslams naudojamų įrenginių;

- leidžia statyti geodezinius, geofizinius ženklus statiniuose ir žemėje ar juos saugo;

- netrukdo kitiems asmenims prieiti prie paviršinio vandens telkinių nustatytomis pakrantės apsaugos juostomis, lankyti gamtos ir kultūros paveldo teritorinius kompleksus bei objektus ir bendro naudojimo rekreacinius objektus (teritorijas);

- laikosi kitų įstatymų nustatytų reikalavimų.

Sistemiškai vertinant Lietuvos Respublikos žemės įstatymo bei Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų normas matyti, kad žemės naudojimo valstybinės kontrolės funkcijos formuluojamos analogiškai žemės savininkų ir naudotojų pareigoms, todėl apibendrintai darytina išvada, kad žemės naudojimo valstybinės kontrolės esminė funkcija yra tikrinti, ar žemės savininkai ir naudotojai vykdo įstatymų ir kitų teisės aktų jiems nustatytas pareigas.

Žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančių asmenų funkcijų sąrašas nėra baigtinis, tačiau nuostatuose reglamentuotos bendrosios žemės naudojimo valstybinės kontrolės uždavinių kryptys leidžia šį institutą visų pirma apibrėžti kaip įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuotą žemės savininkų ir kitų naudotojų veiklos priežiūros priemonių įgyvendinimo procesą, kuriuo siekiama užtikrinti tinkamą žemės ir gamtos išteklių naudojimą bei jų teisinę apsaugą.

Teisės aktai nustato bendras žemės savininkų ir kitų naudotojų teises bei pareigas, specialiąsias žemės naudojimo sąlygas, reglamentuoja, kad privalu laikytis bendruosiuose ir detaliuosiuose planuose nustatytų reikalavimų, atskirai gauti įvairius statybos ar net augalų auginimo leidimus. Manytume, šis procesas yra gana sudėtingas, ilgas, kartais itin detalai nustatantis, kaip žemės sklypas galės būti naudojamas, kiek ir kokių statinių galės būti statoma, kokia ekonominė veikla leidžiama ir pan. Tad iš vienos pusės, detalus žemės naudojimo reglamentavimas yra nepaneigiamai naudingas kaip žemės teisinė apsauga, ir iš kitos pusės, sudėtingas žemės savininkams ir naudotojams kaip veiklos subjektams. Pavyzdžiui, vienam žemės sklypui paprastai nustatomas vienas žemės sklypo naudojimo būdas ir pobūdis. Du ar daugiau naudojimo būdų ir pobūdžių gali būti nustatomi tais atvejais, kai žemės sklype yra kelias skirtingas naudojimo paskirtis turintis statinys (statiniai), arba toks teritorijos naudojimo režimas numatytas detaliajame plane. Žemės savininkai naudoti žemę kitai paskirčiai, negu buvo nustatyta žemę įsigyjant nuosavybėn, gali tik įgaliotai institucijai priėmus sprendimą dėl paskirties pakeitimo. Naudojimo paskirtį, būdą ir pobūdį leidžiama keisti tik pagal parengtus teritorijų planavimo dokumentus. O žemės savininkai ir naudotojai, nesilaikantys nustatytų specialiųjų žemės naudojimo sąlygų, įstatymų nustatyta tvarka traukiami atsakomybėn ir privalo atlyginti kitiems asmenims, savivaldybėms ar valstybei padarytą žalą. Šiose bylose valstybei atstovauja Nacionalinė žemės tarnyba, kuri yra paskirta žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančia institucija, jeigu kitų įstatymų nenustatyta kitaip. Atsižvelgiant į tai, neabejotina, kad žemės savininkų ir naudotojų veikloje, susijusioje su žemės, gamtos išteklių, iškasenų naudojimu, neretai susiduriama su teisės aktų, reglamentuojančių žemės naudojimą, pažeidimais, galimai nesąžiningais sandoriais ar kitu neteisėtu elgesiu, todėl ne mažiau svarbus žemės naudojimo valstybinės kontrolės aspektas – šių galimų pažeidimų, nustatytų tikrinant žemės savininkų ir naudotojų veiklą, fiksavimas bei galimybė imtis atitinkamų sankcijų taikymo priemonių.

Atsakomybė už įstatymų pažeidimus. Žemės savininkai ir naudotojai privalo žinoti teisės aktų nustatytus reikalavimus: leidžiamą veiklą, jos apribojimus, savo teises, pareigas bei prievoles, taip pat sankcijas už įstatymų pažeidimus. Pagal bendrąją teisės teoriją, įstatymų nežinojimas ar netinkamas jų nuostatų suvokimas neatleidžia nuo juose numatytų sankcijų taikymo ir nepateisina įstatymų reikalavimų nevykdymo ar netinkamo jų vykdymo. Taigi už žemės teisės pažeidimus gali būti taikoma baudžiamoji atsakomybė, drausminė atsakomybė, žemės nuosavybės ir naudojimo teisės nutraukimas, taip pat – administracinė atsakomybė.⁷ Šis teisinės atsakomybės už žemės teisės pažeidimus suskirstymas pagal teisės šakas yra sąlyginis,

⁷ Monkevičius E. Žemės teisė: monografija. Vilnius: Justitia, 2006. P. 320.

tačiau, mūsų nuomone, geriausiai atspindi žemės teisės pažeidimų prigimtį ir pobūdį, pažeidėjo kaltės laipsnį ir pavojingumą, bei sankcijų už žemės naudojimo teisės pažeidimus ribas.

Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso⁸ (toliau – Lietuvos Respublikos BK) XXXVIII skyriuje numatyta *baudžiamoji atsakomybė* už nusikaltimus ir baudžiamuosius nusižengimus aplinkai ir žmonių sveikatai. Pažymėtina, kad baudžiamoji atsakomybė savo pobūdžiu yra *ultima ratio* – tai yra kraštutinė priemonė ginčų dėl teisės sprendime, ir yra taikoma tuomet, kai kitų teisės šakų numatytų priemonių pažeistoms teisėms ar interesams apginti nepakanka. Lietuvos Respublikos BK 270 straipsnis numato baudžiamąją atsakomybę už nusikalstamas veikas, darančias žalą natūraliai gamtinei aplinkai ir jos ištekliams. Ši nusikalstama veika pasireiškia teisės aktų nustatytų aplinkos apsaugos arba gamtos išteklių naudojimo taisyklių (numatytų įstatymuose, Vyriausybės nutarimuose, ministrų įsakymuose ir pan.) pažeidimu. Pagal Lietuvos Respublikos BK 270 straipsnį baudžiamoji atsakomybė atsiranda tik tada, kai dėl teisės aktuose nustatytų aplinkos apsaugos arba gamtos išteklių naudojimo taisyklių pažeidimo atsiranda pavojus daugelio žmonių gyvybei ar sveikatai, arba dėl to galėjo būti padaryta didelės žalos gyvūnijai ar atsirasti kitų sunkių padarinių aplinkai. Lietuvos Respublikos BK 270 straipsnis yra bendra norma kitų normų, reglamentuojančių baudžiamąją atsakomybę už nusikalstamas veikas aplinkai, atžvilgiu, todėl, kai kėsiniama į konkrečius gamtos objektus, pavyzdžiui niokojamos ar naikinamos saugomos teritorijos, neteisėtai medžiojama ar žvejojama, neteisėtai kertamas miškas, kaltininkas paprastai traukiamas baudžiamojon atsakomybėn ne pagal Lietuvos Respublikos BK 270 straipsnį, o pagal kitus Lietuvos Respublikos BK straipsnius, numatančius atsakomybę už kėsinimąsi į atskirus gamtos objektus.⁹

Administracinė atsakomybė už žemės bei kitų gamtos išteklių nuosavybės ir naudojimo teisės pažeidimus įtvirtinta Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso¹⁰ (toliau – Lietuvos Respublikos ATPK) dalyse:

- 6 skirsnyje, reglamentuojančiame administracinius teisės pažeidimus, kuriais kėsiniama į nuosavybę;
- 7 skirsnyje, reglamentuojančiame administracinius teisės pažeidimus aplinkos apsaugos, gamtos išteklių naudojimo, gamtos, istorijos ir kultūros paminklų apsaugos srityje;
- 9 skirsnyje, reglamentuojančiame administracinius teisės pažeidimus žemės ūkyje;
- 10 skirsnyje, reglamentuojančiame administracinius teisės pažeidimus transporte, kelių ūkio bei ryšių srityje;

⁸ Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 89-2741.

⁹ Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso komentaras. Specialioji dalis (213-330 straipsniai). Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2010. P. 378.

¹⁰ Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas//Valstybės žinios. 1985, Nr. 1-1.

- 11 skirsnyje, reglamentuojančiame administracinius teisės pažeidimus piliečių buto teisių, butų komunalinio ūkio ir tvarkymo srityje;

- 14 skirsnyje, reglamentuojančiame administracinės teisės pažeidimus, kuriais kėsiniama į nustatytą valdymo tvarką.

Dėl padaryto administracinio teisės pažeidimo tam įgaliotas pareigūnas surašo protokolą. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų 6.1 punktas įpareigoja žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančius asmenis, pagal kompetenciją nustačiusius valstybinės ir privačios žemės naudojimo reikalavimų pažeidimus, vadovaujantis Lietuvos Respublikos ATPK nustatyta tvarka, surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, t.y. kontrolę vykduojantys Nacionalinės žemės tarnybos pareigūnai turi teisę surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolus pagal Lietuvos Respublikos ATPK 47, 52², 100 ir 101 straipsnius. Protokolai, surašyti už veikas, numatytas Lietuvos Respublikos ATPK 47 str., 52² str., 100 str., 101 str., perduodami teritorinių žemėtvarkos skyrių vedėjams administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimui pagal kompetenciją. Kontrolę vykduojantys Nacionalinės žemės tarnybos pareigūnai turi teisę surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolus ir už veikas, numatytas Lietuvos Respublikos ATPK 45 str., 52 str., 52¹ str., tačiau jie patys bylų dėl šių pažeidimų nenagrinėja ir sprendimų nepriima, o protokolai, surašyti už veikas, numatytas Lietuvos Respublikos ATPK 45 str., 52 str., 52¹ str., perduodami aplinkos apsaugos organui (vyriausieji valstybiniai aplinkos apsaugos inspektoriai ir vyresnieji valstybiniai aplinkos apsaugos inspektoriai), Lietuvos Respublikos ATPK 242 str. pagrindu įgaliotam nagrinėti administracinio teisės pažeidimo bylą ir skirti nuobaudas. Jei patikrinimo metu nustatomi kiti Lietuvos Respublikos ATPK numatyti teisės (žemės naudojimo) pažeidimai, kuomet pagal kompetenciją Nacionalinės žemės tarnybos vadovo paskirti teritorinių padalinių valstybės tarnautojai neturi teisės surašyti protokolo, tuomet surašomas aktas ir siunčiamas pagal kompetenciją tai institucijai ar pareigūnams, turintiems teisę surašyti protokolą, nagrinėti administracinės teisės pažeidimo bylą ir skirti nuobaudą (pvz., policijos komisariatui).

Lietuvos Respublikos ATPK 16 skirsnyje, reglamentuojančiame administracinių teisės pažeidimų bylų žinybingumą, numatoma, kad administracinių teisės pažeidimų, susijusių su žemės naudojimu, bylas pagal savo kompetenciją nagrinėja:

- 1) administracinės komisijos prie savivaldybių tarybų (221 str.);
- 2) savivaldybių seniūnijų kaimo vietovėse seniūnai (222 str.);
- 3) rajonų (miestų) apylinkių teismai (apylinkių teismų teisėjai) (224 str.);
- 4) valstybinės priešgaisrinės priežiūros organai (226 str.);
- 5) valstybinės reikšmės kelių priežiūros organai (232² str.);
- 6) Lietuvos geologijos tarnyba (234 str.);

- 7) aplinkos apsaugos organai (242 str.);
- 8) Nacionalinė žemės tarnyba (245 str.);
- 9) valstybiniai miškų ir saugomų teritorijų organai (244 str.);
- 10) teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros institucijos (246³ str.).

Kalbant apie Lietuvos Respublikos ATPK numatytas sankcijas už pažeidimus, paminėtina, kad baudų dydžiai už padarytą administracinės teisės pažeidimą priklauso ne tik nuo pažeidimo apimties (pvz. Lietuvos Respublikos ATPK 62 straipsnyje numatytos baudos už savavališką medžių ir krūmų kirtimą, naikinimą arba žalojimą valstybei nuosavybės teise priklausančioje miško žemėje, didinamos priklausomai nuo iškertamų, sunaikinamų ar sužalojamų medžių ir krūmų kiekio), bet ir nuo pažeidimo objekto ar dalyko, į kurį kėsinamasi (pvz., Lietuvos Respublikos ATPK 51-3 straipsnyje numatytos sankcijos už atliekų šalinimą ir naudojimą pažeidžiant Atliekų tvarkymo taisyklių reikalavimus didinamos, jeigu nepavojingomis ar pavojingomis atliekomis buvo užteršta aplinka vandenviečių ir mineralinių šaltinių sanitarinėse apsaugos zonose, rezervatuose, nacionaliniuose ir regioniniuose parkuose, draustiniuose, saugomų kraštovaizdžio objektų teritorijose bei jų apsaugos zonose, rekreacinėse teritorijose, kurortų apsaugos zonose, išžvalgytų naudingųjų iškasenų ir požeminių vandens telkinių plotuose, oro uostų, magistralinių dujotiekių ir naftotiekių vamzdynų bei jų įrenginių, hidrometeorologijos stočių apsaugos zonose, Šiaurės Lietuvos intensyvaus karsto zonoje, šaltiniuose vietose ir pelkėse, geležinkelių ir valstybinės reikšmės automobilių kelių pakelių juostose ir sanitarinės apsaugos zonose), nuo pažeidėjo charakteristikos (už pakartotinius administracinės teisės pažeidimus, taip pat asmenims, baustiems administracine tvarka taikomos griežtesnės sankcijos, pvz., Lietuvos Respublikos ATPK 46 str. 2 d.). Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad sankcijos už žemės bei kitų gamtos išteklių nuosavybės ir naudojimo teisės pažeidimus numatytos ne tik žemės savininkams ir naudotojams, bet ir pareigūnams, atsakingiems už tinkamą šios srities teisės aktų vykdymą (pvz., Lietuvos Respublikos ATPK 86 straipsnis numato atsakomybę pareigūnams už teisės aktuose nustatytų gamtos išteklių naudojimo ar aplinkos apsaugos reikalavimų pažeidimus, atsiradusius dėl pareigūno, kuris nesiėmė priemonių jiems išvengti, kaltės).

Vadovaudamiesi Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų 6.2 punktu, žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančias asmenys apie pastebėtus galimus pažeidimus informuoja kitas institucijas, pagal jų kompetenciją vykdančias teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą, gamtos išteklių, valstybinių miškų ir saugomų teritorijų, vandens telkinių ir kitą kontrolę. Atsižvelgiant į tai, žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančias asmenys, nustatę, kad žemės bei kitų gamtos išteklių nuosavybės ir naudojimo teisės pažeidimai peržengia

administracinės atsakomybės ribas ir galimai atitinka nusikalstamos veikos požymius, apie juos privalo informuoti atitinkamas ikiteisminio tyrimo įstaigas ar prokuratūrą.

Dar viena teisinės atsakomybės rūšis, kuri gali būti taikoma už pažeidimus, susijusius su žemės teisinius santykius reglamentuojančių teisės aktų reikalavimų nesilaikymą yra *drausminė atsakomybė*. Drausminė atsakomybė, mūsų nuomone, laikytina išvestine atsakomybe žemės teisinių santykių rėmuose, kadangi ji yra taikoma ne tiesioginiam žemės teisės normų pažeidėjui, kuris savo neteisėtu elgesiu įvykdė pažeidimą, o darbuotojui ar pareigūnui, kuris nevykdo ar netinkamai vykdo savo darbo pareigas ir funkcijas, ir taip pažeidžia žemės teisinius santykius reglamentuojančius įstatymus ar kitus teisės aktus. Drausminė atsakomybė ir nuobaudos už drausminius pažeidimus yra nustatyti Lietuvos Respublikos darbo kodekse¹¹, taip pat įstatymuose, reglamentuojančiuose atsakingų pareigūnų statusą ir darbo teisinius santykius. Drausminės nuobaudas skiria darbdavys sau pavaldžiam darbuotojui arba pareigūnui, padariusiam pažeidimą, o ginčo atveju galutinį sprendimą dėl drausminės nuobaudos skyrimo priima teismas. Lietuvos Respublikos darbo kodekso 237 straipsnis numato, kad už darbo drausmės pažeidimą gali būti skiriama pastaba, papeikimas, atleidimas iš darbo, taip pat nurodo, kad kai kurioms darbuotojų kategorijoms įstatymuose ir kituose darbo drausmę reglamentuojančiuose norminiuose teisės aktuose gali būti nustatytos ir kitos drausminės nuobaudos.

Tačiau atsižvelgiant į tai, kad žemės teisė yra civilinės teisės dalis, bendrosios žemės teisės normos išdėstytos ir Lietuvos Respublikos civiliniame kodekse¹² (toliau – Lietuvos Respublikos CK), viena proporcingiausių ir pasak prof. dr. E. Monkevičiaus – viena aiškiausiai žemės teisiniuose santykiuose pritaikomų teisinės atsakomybės rūšių, kurią nustato ir reglamentuoja civiliniai ir žemės įstatymai, ir kuri labiausiai atspindi žemės teisės ypatumus yra *žemės naudojimo ir nuosavybės teisės nutraukimas*.¹³

Žemės naudojimo ir nuosavybės teisės nutraukimas. Žemės naudojimo teisės nutraukimas – tai specifinė žemės teisės atsakomybės rūšis, pasireiškianti tuo, kad už konkrečius žemės įstatymuose ar sutartyse nurodytus pažeidimus žemės savininkui ar naudotojui gali būti nutraukta teisė naudotis žemės sklypu. Šią poveikio priemonę už žemės teisės pažeidimus išimtinę teisę taikyti turi teismas, pagal suinteresuotos šalies ieškinį. Lietuvos Respublikos CK 6.545 straipsnyje įtvirtinta žemės nuomos sutarties samprata: pagal žemės nuomos sutartį viena šalis (nuomotojas) įsipareigoja perduoti už užmokestį kitai šaliai (nuomininkui) sutartyje nurodytą žemės sklypą laikinai valdyti ir naudotis pagal sutartyje numatytą paskirtį ir naudojimo sąlygas, o nuomininkas įsipareigoja mokėti sutartyje nustatytą žemės nuomos mokestį. Žemės

¹¹ Lietuvos Respublikos darbo kodeksas//Valstybės žinios. 2002, Nr. 64-2569.

¹² Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

¹³ Monkevičius E. Žemės teisė. Antroji laida. Vilnius: Justitia, 2006. P. 279.

nuomos sutartyje, be bendrųjų sutarties sąlygų turi būti nurodyta pagrindinė žemės naudojimo paskirtis, žemės naudojimo specialiosios sąlygos, žemės naudojimo apribojimai, išnuomojamoje žemėje esančių statinių ir įrenginių, paviršinio bei požeminio vandens, naudingųjų iškasenų naudojimo sąlygos (Lietuvos Respublikos CK 6.550 str.). Jeigu žemės valdytojas ir naudotojas nesilaiko žemės nuomos sutartyje nustatytų sąlygų, žemės naudojimo teisė gali būti nutraukta. Žemės naudojimo teisė gali būti nutraukta, nutraukiant žemės nuomos sutartį. Žemės nuomos sutartis gali būti nutraukta pirma laiko nuomotojo reikalavimu, kai nuomininkas nevykdo nuomos sutarties numatytų pareigų, naudoja žemę ne pagal sutartį ar pagrindinę žemės naudojimo paskirtį (Lietuvos Respublikos CK 6.564 str.). Žemės nuomos sutartis taip pat gali būti nutraukta pirma laiko ir nuomininko reikalavimu, kuomet nuomotojas nevykdo sutartyje numatytų pareigų ir prievolių remontuoti melioracijos įrenginius, kelius, tiltus ir kitus inžinierinius įrenginius (Lietuvos Respublikos CK 6.565 str. 2 d.). Tokiais pačiais pagrindais gali būti nutraukta ir žemės panaudos sutartis, nes šiai sutarčiai taikomos nuomos sutarčių nuostatos.

Nuosavybės teisės nutraukimas. Nuosavybės teisė gali būti nutraukta tiksliai į privačią žemę už šiuos pažeidimus:

- 1) kai neteisėtai atkurta nuosavybės teisė į žemės sklypą, mišką ar vandens telkinį;
- 2) kai neteisėtai įforminama nuosavybės teisė į savavališkai užimtą žemę.¹⁴

Jeigu piliečiui atsakingų valstybės institucijų sprendimu atkuriamą nuosavybės teisę į žemę neteisėtai, pavyzdžiui, asmens panaudotos apgaulės įtakoje ar pateiktų suklastotų dokumentų pagrindu, nesilaikant Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme¹⁵ nustatytų sąlygų ir tvarkos, sprendimas turi būti panaikintas, o teisė toliau naudotis žemės sklypu nutraukiama. Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 53 straipsnio 2 dalis numato, kad savavališkai užimti žemės sklypai grąžinami neatlyginant neteisėto naudojimo metu įdėtų sąnaudų, o žemės sklypus savavališkai užėmę fiziniai ir juridiniai asmenys privalo atlyginti žemės sklypo sutvarkymo išlaidas. Taigi neteisėtomis priemonėmis arba savavališkai užėmusiems žemės sklypą asmenims ne tik teismine tvarka nutraukiama nuosavybės teisė į savavališkai užimtą žemę, tačiau kartu pažeidėjai teismo sprendimu turi būti įpareigojami savo lėšomis taip sutvarkyti žemės sklypą, kad jis būtų tinkamas naudoti pagal paskirtį.

Žemės nuosavybės ir naudojimo teisės nutraukimas žemės teisės pažeidėjams gali būti taikomas kaip savarankiška teisinės atsakomybės rūšis, arba kartu su civiline – turtine atsakomybe, t.y. pareiškiant ieškinį dėl turtinės žalos, padarytos neteisėtais veiksmais, atlyginimo.

¹⁴ Monkevičius E. Žemės teisė. Antroji laida. Vilnius: Justitia, 2006. P. 279.

¹⁵ Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas//Valstybės žinios. 1997, 65-1558.

Apibendrinant galima teigti, kad žemės naudojimo ir nuosavybės teisės nutraukimas, kaip teisinės atsakomybės rūšis, pasireiškia tuo, kad įstatymuose ir sutartyse konkrečiai nustatytais atvejais ir nustatyta tvarka iš žemės savininko ar naudotojo gali būti atimama teisė naudotis žemės sklypu ir tuo pasibaigia jo teisė į to sklypo nuosavybę arba naudojimą.

Sąvokos apibrėžimas. Taigi, šiame skyriuje glaustai aptarus žemės naudojimo sąlygas, apribojimus, žemės naudojimo tvarką bei atsakomybę už žemės ir kitų gamtos išteklių nuosavybės ir naudojimo teisės pažeidimus, *žemės naudojimo valstybinė kontrolė*, mūsų nuomone, apibrėžtina kaip *įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuotas žemės savininkų ir naudotojų veiklos priežiūros priemonių įgyvendinimo procesas, kuriuo siekiama užtikrinti tinkamą žemės ir kitų gamtos išteklių naudojimą bei jų teisinę apsaugą, taip pat nustatyti nukrypimus nuo nustatytų reikalavimų ir užfiksuoti teisės aktų pažeidimus, bei pagal kompetenciją imtis įstatymų numatytų priemonių pažeidėjams nubausti*.

1.2 Žemės naudojimo valstybinės kontrolės reglamentavimas teisės aktuose

Kadangi žemės naudojimo valstybinė kontrolė yra visas procesas priemonių, skirtų žemės savininkų ir naudotojų veiklai prižiūrėti, būtų sunku ar net neįmanoma šį institutą įtvirtinti ir jo funkcijas apibrėžti viename konkrečiame teisės akte. Taigi žemės naudojimo valstybinė kontrolė reglamentuojama visoje eilėje teisės aktų, valstybinę žemės naudojimo kontrolę vykdančių subjektų statusą randame tiesiogiai ar netiesiogiai įtvirtinamą tiek Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, tiek įstatymuose ir jų įgyvendinamuosiuose teisės aktuose. Atsižvelgiant į tai, toliau baigiamajame darbe bandyta apžvelgti žemės naudojimo valstybinės kontrolės reglamentavimą, analizuojant teisės aktus hierarchine tvarka.

Žemės naudojimo valstybinės kontrolės reglamentavimo ištakos randamos *Lietuvos Respublikos Konstitucijoje*. Natūralios gamtinės aplinkos, atskirų jos objektų naudojimo ir apsaugos santykių teisinio reguliavimo konstituciniai pagrindai yra nustatyti Lietuvos Respublikos Konstitucijos 53 ir 54 straipsniuose. Pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 53 straipsnio 3 dalį, valstybė ir kiekvienas asmuo privalo saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnyje nustatyta, kad valstybė rūpinasi natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijų ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, prižiūri, kad su saiku būtų naudojami, taip pat atkuriami ir gausinami gamtos ištekliai, taip pat kad įstatymu draudžiama niokoti žemę, jos gelmes, vandenį, teršti vandenį ir orą, daryti radiacinį poveikį aplinkai bei skurdinti augaliją ir gyvūniją. Natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijų ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga bei gamtos išteklių racionalaus naudojimo ir gausinimo įgyvendinimas yra viešasis interesas, kurį užtikrinti

yra konstitucinė valstybės priedermė. Taigi nors žemės naudojimo valstybinė kontrolė, kaip viena prioritetinių valstybės funkcijų žemės teisiniuose santykiuose, tiesiogiai nėra įtvirtinta aukščiausią galią turinčiame teisės akte, būtent iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos kyla pareiga nustatyti tokį teisinį reguliavimą ir veikti taip, kad būtų apsaugota natūrali gamtinė aplinka, atskiri jos objektai, užtikrintas racionalus gamtos išteklių naudojimas, jų atkūrimas ir gausinimas.

Žemės naudojimo valstybinės kontrolės reglamentavimo kontekste svarbu paminėti ir *Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalies įgyvendinimo konstitucinį įstatymą*¹⁶, kuris nustato svarbiausias sąlygas, tvarką ir apribojimus užsienio subjektams, kurių laikantis jie gali įsigyti nuosavybės teisę žemei, vidaus vandenis ir miškus. Įstatymas nustato, kad užsienio subjektai, išskyrus tuos užsieniečius, kurie ne mažiau kaip trejus metus Lietuvoje nuolatos gyveno ir vertėsi žemės ūkio veikla, ir užsienio juridinius asmenis, bei kitas užsienio organizacijas, įsteigusias Lietuvoje atstovybes ar filialus, negali įsigyti žemės ir miškų ūkio paskirties žemės iki šalies įstojimo į Europos Sąjungos sutartį apibrėžto 7 metų pereinamojo laikotarpio pabaigos. Šių metų balandžio 30 d. baigiasi išsiderėtas septynerių metų trukmės pereinamasis laikotarpis. Pagal Lietuvos stojimo į ES sutartį, Lietuva turi teisę prašyti draudimą pratęsti dar trejiems metams. Prašymas pratęsti pereinamojo laikotarpio terminą trejiems metams – iki 2014 m. balandžio 30 d., Europos komisijai buvo pateiktas. 2011 m. balandžio 14 d. Europos komisija priėmė sprendimą Nr. 2011/240/ES,¹⁷ kuriuo pereinamąjį laikotarpį dėl žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo Lietuvoje pratęsė iki 2014 m. balandžio 30 d.

Pagrindinis įstatymas, reglamentuojantis žemės nuosavybės, valdymo ir naudojimo santykius bei žemės tvarkymą ir administravimą Lietuvos Respublikoje yra *Lietuvos Respublikos žemės įstatymas*. Chronologiškai analizuojant Lietuvos Respublikos žemės įstatymo normų raidą nagrinėjamos temos kontekste, atkreiptinas dėmesys, kad 1994 m. balandžio 26 d. priimtas Lietuvos Respublikos žemės įstatymas žemės naudojimo valstybinę kontrolę reglamentavo smulkiau, šis institutas buvo įtvirtintas XIII įstatymo skirsnyje, kuriame be žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančių institucijų ir jų funkcijų šioje srityje, buvo taip pat nustatyta fizinių ir juridinių asmenų drausminė, administracinė, materialinė ir baudžiamoji atsakomybė už žemės įstatymų pažeidimus bei pažeidusių žemės naudojimo sąlygas asmenų pareiga įstatymų nustatyta tvarka kitiems fiziniams ir juridiniams asmenims bei valstybei atlyginti padarytus nuostolius (52-54 straipsniai).

¹⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalies įgyvendinimo konstitucinis įstatymas//Valstybės žinios. 1996, Nr. 64-1503.

¹⁷ Europos Sąjungos oficialus leidinys. Leidimas lietuvių kalba. 54 tomas//<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:FULL:LT:PDF>; prisijungimo laikas: 2011-04-15.

Igyvendinant Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 52 straipsnio 1 dalies normą, jog žemės naudojimo valstybinę kontrolę atsakingos institucijos vykdo pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintus nuostatus, 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimu Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino *Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatus*. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatais buvo siekiama detalizuoti žemės naudojimo valstybinės kontrolės mechanizmą, žemės naudojimo valstybinės kontrolės funkciją paskirstant tarp atitinkamų institucijų ir valstybės pareigūnų, kartu nustatant šių subjektų atskaitomybę Žemės ūkio ministerijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei. Taip pat nuostatų pirminės redakcijos 3-4, 7, 8 punktuose buvo apibrėžtos žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančių pareigūnų teisės ir pareigos.

Vėliau žemės naudojimo valstybinės kontrolės detalesnis reglamentavimas buvo perkeltas į įstatymų įgyvendinamuosius teisės aktus. Taip 2004 m. vasario 21 d. įsigaliojus *Lietuvos Respublikos žemės įstatymo pakeitimo įstatymui*¹⁸, pačiame Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 36 straipsnyje paliekama blanketinė norma, reglamentuojanti žemės naudojimo valstybinės kontrolės institutą, tačiau iš esmės nukreipianti į Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimus. Atitinkamai 2004 m. spalio 20 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutarimu Nr. 1303 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimo Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“¹⁹ patvirtino *Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų* naują redakciją. Visi Lietuvos Respublikos žemės įstatymo pakeitimo įstatyme atsiradę pakeitimai turėjo būti įtvirtinti ir kituose, susijusiuose teisės aktuose, t.y. kilo būtinybė tas valstybinę žemės naudojimo kontrolę reglamentuojančias Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatas, kurių 2004 m. vasario 21 d. Lietuvos Respublikos žemės įstatymo redakcijoje buvo atsisakyta, perkelti į Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimus ir užtikrinti detalesnį kontrolės mechanizmo reglamentavimą.

Patvirtintų Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų nauja redakcija, kaip ir nuostatų ankstesnė redakcija, reglamentavo žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančių asmenų funkcijas, teises, atskaitomybę bei žemės naudojimo valstybinės kontrolės koordinavimo tvarką. Tačiau įsigaliojus Lietuvos Respublikos žemės įstatymo pakeitimo įstatymui, iš dalies pakito žemės savininkų ir kitų naudotojų pareigos. Todėl į naująją Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų redakciją buvo perkeltos Lietuvos Respublikos žemės įstatymo naujos redakcijos 21 straipsnyje įtvirtintos žemės savininkų ir kitų naudotojų pareigos, t.y. kad žemės

¹⁸ Lietuvos Respublikos žemės įstatymo pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios. 2004-02-21, Nr. 28-868.

¹⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. spalio 20 d. nutarimas Nr. 1303 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimo Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2004-10-23, Nr. 155-5642.

savininkai ir kiti žemės naudotojai privalo leisti vykdyti žemės ir jos gelmių bei paviršinio vandens tyrimus ir matavimus, nenaikinti ir nežaloti užkonservuotų gręžinių ir mokslo tikslams naudojamų įrenginių, leisti statyti geodezinius, geofizinius ženklus statiniuose ir žemėje bei juos saugoti, taip pat netrukdyti kitiems asmenims prieiti prie paviršinio vandens telkinių nustatytomis pakrantės apsaugos juostomis ir kita. Taip pat pakito apskrities viršininko kompetencija reguliuojant žemės santykius apskrities teritorijoje, jam priskirta organizuoti ir vykdyti žemės naudojimo valstybinę kontrolę. Tai reiškia, kad apskrities viršininkas savo nuožiūra galėjo paskirti apskrities administracijos darbuotojus tikrinti kaip vykdomi žemės naudojimo reikalavimai. Be to, nuostatų naujoje redakcijoje buvo numatyta nauja už žemės naudojimo valstybinę kontrolę atsakinga institucija ir šios institucijos funkcija - žemės naudojimo valstybinę kontrolę koordinuoja Nacionalinė žemės tarnyba.

Taigi pagal iki 2010 m. birželio 30 d. galiojusios Lietuvos Respublikos žemės įstatymo redakcijos 36 straipsnio 1 dalį, žemės naudojimo valstybinę kontrolę pagal Vyriausybės patvirtintus nuostatus organizavo ir vykdė apskrities viršininkas (ar jo įgaliotas apskrities administracijos darbuotojas), o koordinavo Vyriausybės įgaliota institucija – Nacionalinė žemės tarnyba. 2010 m. liepos 1 d. įsigaliojus *Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 2, 3, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymui*,²⁰ Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 36 straipsnio 1 dalis buvo pakeista, joje nurodant, jog žemės naudojimo valstybinę kontrolę pagal Vyriausybės patvirtintus nuostatus organizuoja ir vykdo Nacionalinė žemės tarnyba, o koordinuoja Vyriausybės įgaliota institucija. Vėlgi, atitinkamai įgyvendinant pasikeitusio Lietuvos Respublikos žemės įstatymo normas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. liepos 14 d. nutarimu Nr. 1076 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimo Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“,²¹ Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai buvo pakeisti, žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo funkciją perduodant Nacionalinei žemės tarnybai.

Vadovaujantis naujomis Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatomis, Nacionalinės žemės tarnybos vadovas siekiant užtikrinti tinkamą žemės naudojimo valstybinės kontrolės funkcijų vykdymą, įpareigotas paskirti teritorinių padalinių valstybės tarnautojus, atsakingus už Lietuvos Respublikos žemės įstatyme, Žemės naudojimo valstybinės kontrolės

²⁰ Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 2, 3, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas//Valstybės žinios. 2010, Nr. 72-3616.

²¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. liepos 14 d. nutarimas Nr. 1076 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimo Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2010, Nr. 88-4461.

nuostatuose ir kituose teisės aktuose nustatytų uždavinių įgyvendinimą, o būtent – žemės naudojimą reglamentuojančių Lietuvos Respublikos teisės aktų vykdymą. Nacionalinės žemės tarnybos vadovas žemės naudojimo valstybinės kontrolės metines ataskaitas kasmet įpareigotas teikti Žemės ūkio ministerijai.

Be paminėtų teisės aktų, žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančių asmenų veiklą, funkcijas ir statusą reglamentuoja ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos bei Nacionalinės žemės tarnybos priimti įstatymų įgyvendinamieji teisės aktai, tačiau jie bus aptarti sekančiame baigiamojo darbo skyriuje aprašant subjektus, vykdančius žemės naudojimo valstybinę kontrolę.

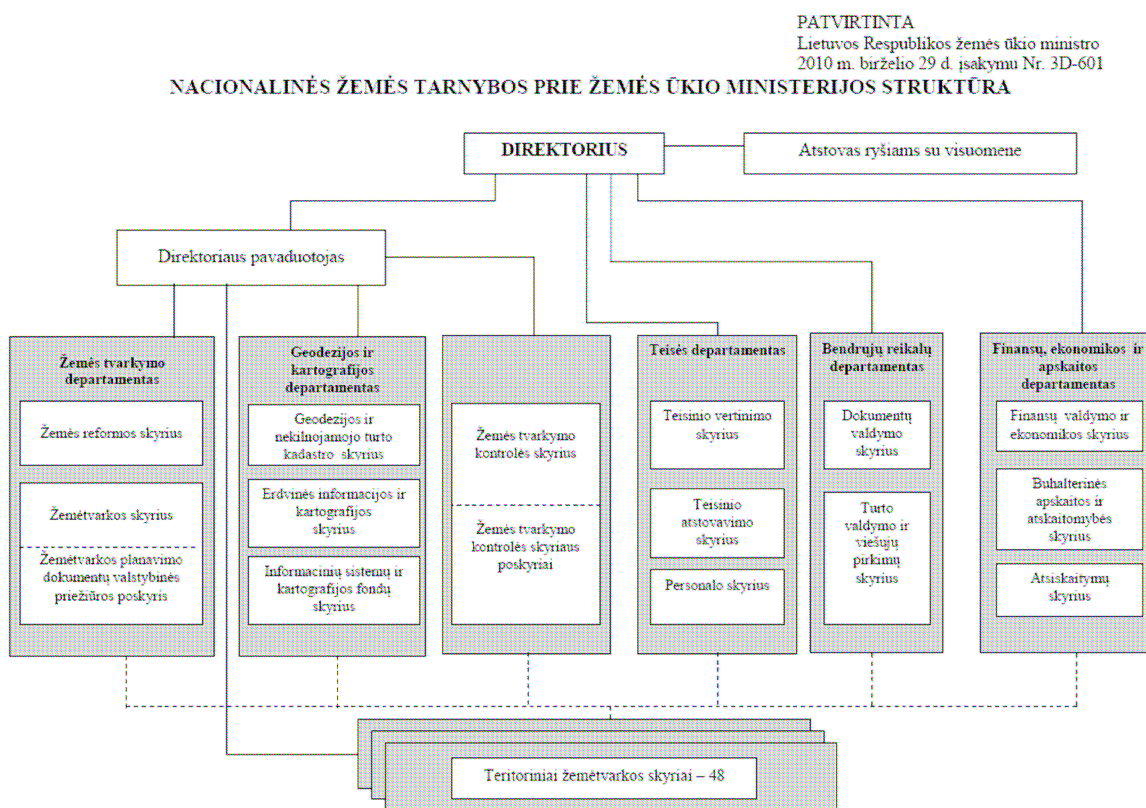
2. ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖS KONTROLĖS SUBJEKTAI

Institucinė struktūra. Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, galiojusio iki 2004 m. vasario 21 d., nuostatos numatė, kad žemės naudojimo valstybinę kontrolę organizuoja Žemės ūkio ministerija arba Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliota institucija žemės fondui valdyti. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimu Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ patvirtinti Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, galioję iki 2004 m. spalio 23 d., reglamentavo, kad kontrolę organizuoja Žemės ūkio ministerijos įgalioti žemės naudojimo valstybinės kontrolės vyriausieji ir vyresnieji inspektoriai, o vykdo – apskričių valdytojų įgalioti apskričių žemės naudojimo valstybinės kontrolės vyresnieji inspektoriai, inspektoriai ir Aplinkos apsaugos ministerijos sistemos pareigūnai. Kaip minėta, nuo 2004 m. pakeitus Lietuvos Respublikos žemės įstatymą ir įsigaliojus naujai jo redakcijai, buvo pakeisti žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo principai. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo funkcija perduota apskričių viršininkams, o ją koordinuoti pavesta Vyriausybės įgaliotai institucijai. Vadovaujantis nauja Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų redakcija, įsigaliojusia 2004 m. spalio 24 d., žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimas ir vykdymas pavestas apskričių viršininkams, o Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos įgaliota ją koordinuoti. Teisinės bazės, reglamentuojančios žemės naudojimo valstybinę kontrolę, pakeitimas reformavo iki tol galiojusią kontrolės įgyvendinimo sistemą, jos organizavimą ir vykdymą koncentruojant teritorinio valdymo lygmenyje. Tačiau siekiant identifikuoti problemas, kylančias žemės naudojimo valstybinės kontrolės proceso organizavime ir darančias įtaką efektyviam jo vykdymui, Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė atliko žemės naudojimo valstybinės kontrolės auditą²², kurio metu nustatyta, kad esant galiojančiai tvarkai neįmanoma sistemingai atlikti žemės naudojimo valstybinės kontrolės dėl keleto priežasčių: žmogiškųjų ir materialųjų išteklių trūkumo bei kompetencijos, įgyvendinant vienas ar kitas kontrolės funkcijas, stokos, t.y. žemės naudojimo valstybinės kontrolės funkcija, priskirta įgyvendinti išskirtinai tik apskričių viršininkų administracijų žemės tvarkymo departamentų specialistams, negali būti įgyvendinama tinkamai, kompetentingai ir išsamiai dėl ribotos kompetencijos su jų veikimo sfera nesusijusiose srityse.

Nacionalinė žemės tarnyba. Atsižvelgiant į žemės naudojimo valstybinės kontrolės procese kylančias problemas ir Lietuvos Respublikoje vykdant apskričių reformą, nuo 2010 m. liepos 1 d. įsigaliojus naujiems Lietuvos Respublikos žemės įstatymo pakeitimams, buvo

²² Lietuvos Respublikos valstybinė kontrolė. Audito ataskaita. Žemės naudojimo valstybinė kontrolė// http://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitu_paiska1.php; prisijungimo laikas: 2011-02-02.

pertvarkyta Nacionalinės žemės tarnybos struktūra, buvusių apskričių viršininkų administracijų Žemės tvarkymo departamentų padalinių - teritorinių žemėtvarkos skyrių pagrindu suformuojant 48 teritorinius žemėtvarkos skyrius (žr. 1 pav.).



1 pav. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos struktūra

Nacionalinė žemės tarnyba yra Lietuvos Respublikos valstybės institucija, įgyvendinanti valstybės politiką žemės tvarkymo, administravimo ir žemės reformos, nekilnojamojo turto kadastro, apskaitos, geodezijos, kartografijos ir georeferencinių duomenų bazių kūrimo srityse, nustatanti valstybinio geodezinio pagrindo, krašto kartografavimo ir georeferencinių duomenų bazių strategiją. Nacionalinės žemės tarnybos steigėja yra Lietuvos Respublikos Vyriausybė, steigėjo funkcijas vykdo Žemės ūkio ministerija.

Nacionalinė žemės tarnyba, vykdydama jai pavestus uždavinius, žemės tvarkymo ir administravimo srityje, atlieka šias funkcijas:

- rengia ir dalyvauja rengiant teisės aktų projektus, teikia siūlymus dėl teisės aktų projektų pagal Nacionalinės žemės tarnybos kompetenciją;
- rengia valstybinio geodezinio pagrindo sudarymo, atnaujinimo, kartografavimo ir valstybinių georeferencinių duomenų rinkinių, Lietuvos erdvinės informacijos infrastruktūros veiklos užtikrinimo ir tobulinimo programas, organizuoja valstybinio geodezinio pagrindo sudarymo,

atnaujinimo, kartografavimo ir valstybinių georeferencinių erdvinių duomenų rinkinių ir georeferencinio pagrindo žemėlapių sudarymo programų įgyvendinimą;

- parduoda valstybinės žemės sklypus, išskyrus tuos, kuriuos Lietuvos Respublikos žemės įstatymo ir kitų įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka turi teisę parduoti kiti valstybinės žemės patikėtiniai;
- perduoda neatlygintinai naudoti, išnuomoja valstybinės žemės sklypus, išskyrus žemės sklypus, kuriuos Lietuvos Respublikos žemės įstatymo ir kitų įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka turi teisę išnuomoti ir perduoti neatlygintinai naudotis kiti valstybinės žemės patikėtiniai;
- nagrinėja prašymus ir priima sprendimus dėl nuosavybės teisių atkūrimo į žemę, mišką ir vandens telkinius;
- veikia valstybės vardu valstybei paveldint ir įsigyjant privačią žemę valstybės nuosavybės įstatymų nustatytais atvejais;
- atlieka žemės reformos darbų užsakovo funkcijas, planuoja ir administruoja valstybės biudžeto lėšas žemės reformai, žemės tvarkymo ir administravimo darbams vykdyti, duomenims apie šalies žemės fondo būklę rengti, žemės informacinei sistemai tvarkyti;
- koordinuoja žemės konsolidacijos darbus ir teisės aktų nustatyta tvarka dalyvauja žemės konsolidacijos procese;
- organizuoja regiono lygmens žemėtvarkos schemų bei žemės reformos žemėtvarkos ir valstybinės žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektų rengimą;
- tvirtina žemėtvarkos planavimo dokumentus;
- teisės aktų nustatytais atvejais sprendžia žemės sklypų pagrindinės žemės naudojimo paskirties keitimo klausimus;
- nagrinėja prašymus paimti žemę visuomenės poreikiams ir priima sprendimus paimti žemę visuomenės poreikiams;
- organizuoja ir vykdo žemės naudojimo valstybinę kontrolę;
- atlieka valstybinę žemėtvarkos planavimo dokumentų priežiūrą;
- įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka nustato servitutus;
- priima sprendimus suformuoti ar pertvarkyti pagal teritorijų planavimo dokumentus suprojektuotus valstybinės žemės sklypus;
- priima sprendimus pertvarkyti pagal teritorijų planavimo dokumentus suprojektuotus savivaldybės ar privačios žemės sklypus;
- išduoda kvalifikacijos pažymėjimus rengti žemėtvarkos planavimo dokumentus, geodezininko, matininko kvalifikacijos pažymėjimus, stabdo ar panaikina jų galiojimą;

- organizuoja žemės išteklių naudojimo stebėseną;
- metodiškai vadovauja valstybiniais ir savivaldybių geodezijos ir kartografijos darbams, valstybinio geodezinio pagrindo, valstybinių ir savivaldybių georeferencinių erdvinį duomenų rinkinių sudarymo, Lietuvos erdvinės informacijos infrastruktūros veiklos užtikrinimo ir tobulinimo darbams pagal kompetenciją koordinuoja erdvinį duomenų rinkinių unifikavimą ir sąveikumą;
- rengia ir tvirtina valstybinių georeferencinių erdvinį duomenų rinkinių ir georeferencinio pagrindo žemėlapių sąrašą bei tokių žemėlapių sudarymo techninius reglamentus ir specifikacijas, valstybinių geodezinių tinklų tikslumo klases;
- organizuoja Lietuvos Respublikos valstybės sienos geodezijos ir kartografijos darbus;
- organizuoja Lietuvos padėties nustatymo sistemos (LitPOS) tvarkymą ir tobulinimą;
- administruoja georeferencinio pagrindo žemėlapių, valstybinių ortofotografinių žemėlapių ir valstybinių georeferencinių erdvinį duomenų rinkinių autorių išimtinės turtinės teisės, saugo valstybinę geodezinę ir kartografinę medžiagą ir nustato šios medžiagos teikimo naudotojams tvarką;
- atlieka valstybinių bei savivaldybėse atliekamų geodezijos ir kartografijos darbų, valstybinių georeferencinių erdvinį duomenų rinkinių valstybinę priežiūrą ir kokybės kontrolę;
- atlieka žemės sklypų kadastro duomenų patikrą;
- koordinuoja žemėtvarkos planavimo dokumentus rengiančių, nekilnojamojo turto objektų kadastrinius matavimus atliekančių, geodezijos ir kartografijos darbus atliekančių specialistų mokymą;
- pagal kompetenciją rengia informaciją apie nuosavybės teisių atkūrimą, žemės reformą ir kitais klausimais;
- rengia atsakymus į fizinių bei juridinių asmenų prašymus, skundus bei paklausimus, priskirtus Nacionalinės žemės tarnybos kompetencijai, ir juos konsultuoja;
- sudaro sutartis ir kontroliuoja jų vykdymą;
- dalyvauja darbo grupių, komisijų darbe, užsienio techninės paramos programose;
- pagal kompetenciją palaiko ryšius su užsienio valstybių atitinkamomis institucijomis ir tarptautinėmis organizacijomis ir atstovauja jose Lietuvos Respublikai;
- įgyvendina valstybės įmonės Distancinių tyrimų ir geoinformatikos centro „GIS – Centras“ savininko teises ir pareigas;

- atlieka kitas Lietuvos Respublikos įstatymų ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų nustatytas funkcijas.²³

Siekdama suvienodinti ir pagerinti kontrolės vykdymą visoje šalies teritorijose, Nacionalinė žemės tarnyba rengia teisės aktų projektus, reikalingus tolesniam žemės tvarkymui ir administravimui, žemės rinkos plėtrai, geodezinei ir kartografiniai veiklai ir georeferencinių duomenų bazių kūrimui reglamentuoti, vertina teritorinių žemėtvarkos skyrių pateiktas kasmetines žemės naudojimo valstybinės kontrolės ataskaitas bei nustato trūkumus, teikia rekomendacijas ir siūlymus žemės naudojimo valstybinės kontrolės klausimais. Pavyzdžiui, Nacionalinės žemės tarnyba, įvertinusi apskričių viršininkų administracijų pateiktas 2008 metų žemės naudojimo valstybinės kontrolės ataskaitas ir nustačiusi trūkumus atskirose apskrityse, 2009 m. vasario 21 d. raštu Nr. 4B-(9.4)-191 „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės“²⁴ konstatavo, jog žemės naudojimo valstybinė kontrolė daugumoje apskričių 2008 metais buvo vykdoma neefektyviai, atskirais atvejais ir formaliai bei siekiant žemės naudojimo valstybinės kontrolės efektyvumo pateikė savo siūlymus, kurie atkreipė dėmesį į žemės naudojimo valstybinės kontrolės esminius trūkumus: Lietuvos Respublikos ATPK numatytos teisės, nustačius žemės naudojimo reikalavimų pažeidimus, surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolus ir nagrinėti administracinio teisės pažeidimo bylas priimant nutarimą, nevykdymą, nepakankamą dėmesį racionalaus žemės naudojimo ir geros žemės ūkio naudmenų agrarinės būklės palaikymo kontrolei, žemės naudojimo valstybinės kontrolės planinių patikrinimų vykdymo bei jų kontrolės nepakankamą užtikrinimą. Atžvelgiant į konstatuotas problemas ir siekdama žemės naudojimo valstybinės kontrolės efektyvinimo, Nacionalinė žemės tarnyba siūlė įvertinti galimybę papildyti teritorinių žemėtvarkos skyrių specialistų, vykdančių žemės naudojimo valstybinę kontrolę, pareigybių aprašymą, numatant, kad jie ne mažiau kaip pusę darbo laiko skirtų žemės naudojimo valstybinei kontrolei ir galėtų gilinti žinias Lietuvos Respublikos ATPK taikymo klausimais.

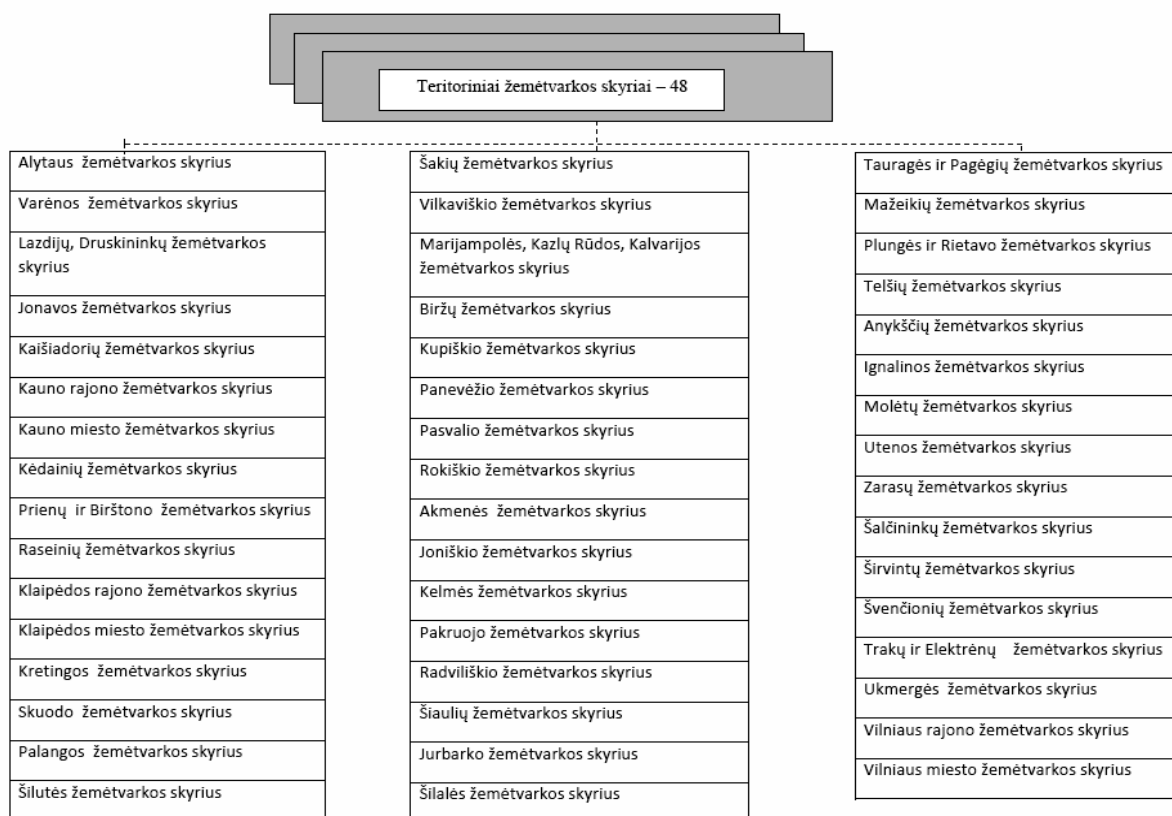
Nacionalinei žemės tarnybai vadovauja ir už jai pavestų uždavinių įgyvendinimą atsako direktorius, skiriamas ir atleidžiamas iš pareigų žemės ūkio ministro Lietuvos Respublikos teisės aktų nustatyta tvarka. Nacionalinė žemės tarnyba turi savo administraciją, sudarytą iš struktūrinių padalinių (departamentų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

²³ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2001 m. birželio 14 d. įsakymas Nr. 194 „Dėl Nacionalinės žemės ūkio tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 52-1852.

²⁴ Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2009 m. vasario 21 d. raštas Nr. 4B-(9.4)-191 „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės“// http://www.nzt.lt/stotisFiles/uploadedAttachments/Veiklos%20sritys/ZemesReforma/Rastas_191.pdf; prisijungimo laikas: 2011-02-07.

Žemės tvarkymo departamento Žemės reformos kontrolės skyrius. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Žemės tvarkymo departamento Žemės reformos skyrius yra Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Žemės tvarkymo departamento padalinys, kuriam pavesta organizuoti žemės naudojimo valstybinę kontrolę. Žemės reformos skyrius, kaip Nacionalinės žemės tarnybos centrinės būstinės dalis, teikia pasiūlymus dėl įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų projektų bei pagal kompetenciją dalyvauja valstybės institucijų rengiamuose posėdžiuose, seminaruose ar kitose priemonėse, turi teisę gauti iš teritorinių žemėtvarkos skyrių duomenis, dokumentus ir informaciją, kuriuos apibendrinus teikia pastabas bei pasiūlymus dėl bendros žemės naudojimo valstybinės kontrolės praktikos, krypčių ir įgyvendinimo.

Teritoriniai žemėtvarkos skyriai. Kaip minėta, 2010 m. birželio 29 d. įsakymu Nr. 3D-601²⁵ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministras iš esmės pertvarkė Nacionalinės žemės tarnybos struktūrą. Nuo 2010 m. liepos 1 d., savivaldybių teritorijų centruose ši tarnyba turi 48 teritorinius žemėtvarkos skyrius, kurie buvo suformuoti buvusių apskričių viršininkų administracijų Žemės tvarkymo departamentų padalinių - teritorinių žemėtvarkos skyrių pagrindu (žr. 2 pav.).



²⁵ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministras 2010 m. birželio 29 d. įsakymas Nr. 3D-601 „Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos struktūros patvirtinimo“//<http://www.zum.lt/lt/teisine-informacija/isakymai/5790/>; prisijungimo laikas: 2011-02-07.

2 pav. Teritoriniai žemėtvarkos skyriai

Teritorinių žemėtvarkos skyrių funkcijos. Teritoriniams žemėtvarkos skyriams pavesta įgyvendinti valstybės politiką žemės tvarkymo ir administravimo bei nuosavybės teisių į žemę, mišką, vandens telkinius atkūrimo, valstybinės žemės perleidimo, perdavimo naudotis ir kitose žemės reformos srityse, žemėtvarkos planavimo, nekilnojamojo turto kadastro, žemės apskaitos, geodezijos, kartografijos ir valstybinių georeferencinių erdviųjų duomenų rinkinių rengimo, Lietuvos erdvinės informacijos infrastruktūros kūrimo srityse, atlikti valstybinės žemės patikėjimo teisės subjekto (patikėtinio) funkcijas, prižiūrėti nekilnojamųjų daiktų kadastro duomenų nustatymo darbus, užtikrinti žemėtvarkos planavimo dokumentų rengimą (tvirtinimą). Be kitų funkcijų, teritorinių žemėtvarkos skyrių vedėjams buvo suteikti įgaliojimai organizuoti ir vykdyti žemės naudojimo valstybinę kontrolę.

Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniai žemėtvarkos skyriai, įgyvendindami jiems pavestus uždavinius ir vykdydami paskirtas funkcijas, dalyvauja teisėkūros procese, t.y. turi teisę teikti pasiūlymus, pastabas dėl Lietuvos Respublikos įstatymų, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų projektų, organizuoti darbo grupių, reikalingų skyriaus funkcijoms vykdyti, kūrimą, dalyvauti valstybės ir savivaldybių institucijų sudarytų darbo grupių veikloje, pagal kompetenciją dalyvauti valstybės institucijų rengiamuose posėdžiuose, seminaruose ir kitose priemonėse, taip pat turi teisę teikti pasiūlymus dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšomis vykdomų žemės tvarkymo ir administravimo darbų planavimo. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės procese teritoriniams žemėtvarkos skyriams pavesta funkcija tikrinti, kaip žemės savininkai ar kiti žemės naudotojai laikosi įstatymų ir kitų teisės aktų, reglamentuojančių žemės naudojimą, reikalavimų.

Teritoriniam žemėtvarkos skyriui vadovauja ir už jam pavestų uždavinių įgyvendinimą atsako skyriaus vedėjas, kuris įgyvendina valstybės politiką žemės tvarkymo ir administravimo bei žemės reformos, žemėtvarkos planavimo, nekilnojamojo turto kadastro, žemės apskaitos, geodezijos, kartografijos darbų srityse skyriaus veikimo teritorijoje pagal nustatytas veiklos sritis. Vykdydamas veiklą, teritorinis žemėtvarkos skyrius tiesiogiai pavaldus Nacionalinei žemės tarnybai, kuriai teikia skyriaus veiklos ataskaitas.

Taigi įgyvendinus apskričių reformą, reformavusią ir žemės naudojimo valstybinės kontrolės subjektus, žemės naudojimo valstybinę kontrolę tiesiogiai vykdo Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių žemėtvarkos skyrių tarnautojai.

Žemės naudojimo valstybinės kontrolės pareigūnų funkcijos. Žemėtvarkos skyriaus darbuotojas, kuriam suteikti įgaliojimai vykdyti žemės naudojimo valstybinę kontrolę, atlieka šiuos darbus:

1) rengia žemės naudojimo valstybinės kontrolės metinius ir metų ketvirčių detalizuotus vykdymo (darbo) planų projektus ir teikia tvirtinti skyriaus vedėjui;

2) pagal skyriaus vedėjo patvirtintus žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo (darbo) planus organizuoja bei vykdo žemės naudojimo valstybinę kontrolę ar privačios, savivaldybės bei valstybinės žemės naudotojai savo vykdoma veikla nepažeidė žemės naudojimo reikalavimų, surašo žemės naudojimo patikrinimo aktus;

3) pagal suteiktus įgaliojimus surašo administracinio teisės pažeidimo protokolus ir vykdo administracinės teisenos eigą kompetencijos ribose;

4) teikia informaciją skyriaus vedėjui apie žemės naudojimo valstybinės kontrolės darbo planų vykdymą, rengia, apibendrina (sistemina) vykdytos veiklos suvestinius duomenis bei teikia metinę darbo ataskaitą;

5) veda surašytų administracinių teisės pažeidimų protokolų, priimtų nutarimų ir baudų sumokėjimo apskaitą, organizuoja priverstinį nutarimų skirti baudas vykdymą;

6) teikia pasiūlymus skyriaus vedėjui dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo tobulinimo;

7) užtikrina, kad skyriaus rengiami įsakymų, sprendimų, sutarčių ir kitų dokumentų projektai atitiktų Lietuvos Respublikos Konstitucijos, įstatymų bei kitų teisės aktų reikalavimus;

8) atstovauja Nacionalinei žemės tarnybai visų instancijų teismuose, rengia procesinių bei kitų teismams siunčiamų dokumentų projektus;

9) susipažįsta su bylos medžiaga ir pasirengia atstovauti teismuose, išreiškia atsakovo, ieškovo, suinteresuoto ar trečiojo asmens poziciją teisiniuose ginčuose, kontroliuoja, kad teismų nutartys ir sprendimai būtų vykdomi;

10) sistemina ir kaupia informaciją apie atstovavimą teisminėse bylose, teismų priimtus sprendimus, nutartis.

11) analizuoja ir rengia atsakymus į asmenų paklausimus, prašymus ir skundus;

12) skyriaus vedėjui teikia siūlymus dėl žemės tvarkymo ir administravimo funkcijų vykdymo tobulinimo;

13) siekiant įgyvendinti skyriaus uždavinius pagal kompetenciją vykdo kitas teisės aktų nustatytas funkcijas ir kitus skyriaus vedėjo nenuolatinio pobūdžio pavedimus.

Didžiąją dalį žemės naudojimo valstybinės kontrolės funkcijų įgyvendina teritorinių žemėtvarkos skyrių vyriausieji specialistai, kurie pagal savo pareigybines instrukcijas yra atsakingi už žemės naudojimo valstybinę kontrolę. Pagal teritorinio žemėtvarkos skyriaus vedėjo patvirtintą žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo (darbo) planą vyriausieji specialistai tikrina, ar privačios, savivaldybės bei valstybinės žemės naudotojai savo vykdoma veikla nepažeidė žemės naudojimo reikalavimų, surašo žemės naudojimo patikrinimo aktus, taip pat

pagal kompetenciją priskirtais atvejais gali surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolus, kuriuos perduoda nagrinėti įgaliotiems asmenims ar, pagal kompetenciją, kitoms institucijoms. Vykdydami savo veiklą, jie taip pat renka ir analizuoja duomenis apie žemės naudotojus ir žemės naudojimo būklę, juos apibendrina ir teikia šią informaciją skyriaus vedėjui, kartu teikdami pasiūlymus dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo tobulinimo. Skyriaus vedėjo pavedimu teritorinių žemėtvarkos skyrių vyriausieji specialistai taip pat nagrinėja asmenų ir institucijų skundus ar prašymus dėl žemės naudojimo reikalavimų pažeidimų bei rengia atsakymų projektus.

Kontrolę vykdančios teritorinių žemėtvarkos skyrių atsakingi asmenys rengia žemės naudojimo valstybinės kontrolės metinį ir kiekvieno metų ketvirčio detalizuotą vykdymo (darbo) planą, kuriame nurodo planuojamų patikrinimų skaičių tam tikru laikotarpiu, kadastro vietovių pavadinimą ir už tikrinimus atsakingus asmenis. Asmenys, vykdančios žemės naudojimo valstybinę kontrolę, taip pat teikia informaciją teritorinio žemėtvarkos skyriaus vedėjui apie žemės naudojimo valstybinės kontrolės darbo plano vykdymą, rengia, apibendrina (sistemina) vykdytos veiklos suvestinius duomenis bei teikia metinę darbo ataskaitą.

Vadovavimas žemės naudojimo kontrolei. Siekdama suvienodinti kontrolės vykdymą visoje šalies teritorijoje ir pagerinti jos vykdymą, Nacionalinė žemės tarnyba, kaip metodiškai vadovaujanti institucija, dar 2009 m. vasario 21 d. parengė žemės naudojimo valstybinei kontrolei vykdyti reikalingų dokumentų formas: žemės naudojimo patikrinimo akto, administracinių teisės pažeidimų bylų registracijos žurnalo, administracinio teisės pažeidimo protokolo, nutarimo administracinio teisės pažeidimo byloje, prašymo dėl nutarimo skirti baudą priverstinio vykdymo, asmens, vykdančio žemės naudojimo valstybinę kontrolę pažymėjimo, žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo ataskaitos, žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo darbo plano formas.²⁶ Kartu, siekdama gerinti žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančių asmenų kompetenciją taikant Lietuvos Respublikos ATPK numatytas priemones, buvo parengtos *Žemės naudojimo patikrinimo aktu, administracinių teisės pažeidimų protokolų ir nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose formų pildymo rekomendacijos*, kurios nustato ne tik minėtų dokumentų rengimo tvarką, bet ir detalai reglamentuoja pačią administracinę teisės pažeidimą padariusio asmens patraukimo administracinėn atsakomybėn procedūrą.²⁷

²⁶ Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2009 m. vasario 21 d. raštas Nr. 4B-(9.4)-191 „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės“//http://www2.nzt.lt/assets/files/2009_valstyb_kontrolė_/Rastas_191.pdf; prisijungimo laikas: 2011-03-04.

²⁷ Žemės naudojimo patikrinimo aktu, administracinių teisės pažeidimų protokolų ir nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose formų pildymo rekomendacijos//<http://www.nzt.lt/stotisFiles/uploadedAttachments/Veiklos%20sritys/ZemesReforma/1%20priedas.pdf>; prisijungimo laikas: 2011-03-04.

Apibendrinant aptartą žemės naudojimo valstybinės kontrolės subjektų statusą, ir įvertinus aplinkybę, kad po apskričių reformos, turėjusios nemažą įtaką ir žemės naudojimo valstybinės kontrolės srityje, praėjo nedaug laiko, kad būtų galima iš esmės įvertinti jos pasekmes, mūsų nuomone darytina išvada, kad apskričių reforma žemėtvarkos srityje, kuomet apskričių viršininkų administracijų funkcijos buvo perduotos Nacionalinei žemės tarnybai, vertintina teigiamai, kadangi žymiai supaprastinta piliečių ir kitų asmenų prašymų bei skundų nagrinėjimo tvarka ir biurokratinis aparatas, su žeme susijusių klausimų sprendimai priimami ne apskričių centruose, o rajonų centruose esančiose Nacionalinės žemės tarnybos padaliniuose – teritoriniuose žemėtvarkos skyriuose. Iki 2010 m. liepos 1 d. galiojusią Lietuvos Respublikos ATPK redakciją, nutarimus dėl nuobaudų už administracinių teisės pažeidimus pagal kompetenciją priimti galėjo apskričių viršininkų administracijų Žemės tvarkymo departamentų direktoriai ir šių departamentų rajonų (miestų) Žemėtvarkos skyrių vedėjai, o 2010 m. liepos 1 d. įsigaliojus naujai teisės aktų redakcijai – Nacionalinės žemės tarnybos vadovas arba jo įgaliojimus turintys žemėtvarkos skyrių vedėjai. Šie pokyčiai neabejotinai turi teigiamos įtakos ir klausimų bei ginčų nagrinėjimo procedūrų trukmei.

3. ŽEMĖS NAUDOJIMO VALSTYBINĖ KONTROLĖ ŠIRVINTŲ SAVIVALDYBĖJE

Širvintų rajono savivaldybė, kuri apima 906 km² plotą, yra Lietuvos pietryčiuose, Vilniaus apskrityje. Širvintų rajono savivaldybės teritorijoje žemės ūkio paskirties žemės procentas yra sąlyginai didesnis nei vidutiniškai šalyje, tačiau žemė naudojama ekstensyviai. Didele dalimi tai priklauso nuo žemės derlingumo, jos būklės. Širvintų savivaldybės teritorijos žemės ūkio naudmenos nepasižymi aukštu našumu. Žemės ūkio veiklai keletą metų nepanaudotos (nedeklaruotos) žemės ūkio naudmenos dėl gamtinių procesų palaipsniui apauga krūmais ir menkaverčiu mišku, supelkėja. Valstybės įmonės Valstybės žemės fondo duomenimis, Širvintų rajono savivaldybėje buvo 1522,42 ha apleistų žemių, tai sudarė 3,0 % nuo bendro rajono savivaldybės žemės ūkio naudmenų ploto.²⁸ Pažymėtina ir tai, kad Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 27 d. įsakymu Nr. 3D – 72 „Dėl mažiau palankių ūkininkauti vietovių“ išskirtos vietovės, kurioms gresia pavojus būti apleistoms ir kur atsiranda būtinybė išsaugoti kaimą.²⁹ Širvintų rajono savivaldybė priskirta prie šių vietovių. Atsižvelgiant į tai, nepertraukiama ir efektyvi žemės naudojimo valstybinė kontrolė Širvintų rajono savivaldybėje yra neabejotinai reikšminga.

3.1. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės Širvintų savivaldybėje teisinis reglamentavimas

Kaip minėta pirmajame baigiamojo darbo skyriuje, įstatymai numato žemės naudojimo sąlygas pagal bendras nuostatas arba pagal teritorijų planavimo dokumentus. Teritorijų planavimo srityje įgaliojimai buvo suteikti savivaldybių taryboms arba jų administracijų direktoriams, kurie veikdami savivaldybės teritorijoje:

- 1) teisės aktų nustatytais atvejais tvirtina ir įgyvendina savivaldybės teritorijai arba jos daliai rengiamus bendruosius planus ir išduoda planavimo sąlygas rengti žemėtvarkos planavimo dokumentus bei juos derina;
- 2) tvirtina detaliuosius planus;
- 3) teikia sąlygas rengti ir derina savivaldybės lygmens teritorijų planavimo dokumentus;

²⁸ Širvintų rajono savivaldybės teritorijos bendrasis planas iki 2016 m. Sprendiniai// <http://www.sirvintos.lt/files/1248689991.pdf>; prisijungimo laikas: 2011-03-07.

²⁹ Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 27 d. įsakymas Nr. 3D-72 „Dėl mažiau palankių ūkininkauti vietovių“//Valstybės žinios. 2004-03-04, Nr. 34-1111.

- 4) išnuomoja ir perduoda neatlygintinai naudotis savivaldybei nuosavybės teise priklausančius žemės sklypus, taip pat valstybinės žemės sklypus, Vyriausybės nutarimais perduotus patikėjimo teise savivaldybei;
- 5) teikia Nacionalinei žemės tarnybai pasiūlymus dėl valstybinės žemės sklypų pardavimo ir visuomenės poreikiams reikalingų privačios žemės sklypų paėmimo;
- 6) organizuoja nuosavoje žemėje, taip pat valstybinėje žemėje, kuri patikėjimo teise perduota savivaldybei, žemėtvarkos darbus žemės naudojimui gerinti.

Širvintų rajono savivaldybės taryba 2009 m. gegužės 29 d. sprendimu Nr. 1-117 patvirtino Širvintų rajono savivaldybės teritorijos bendrąjį planą (iki 2016 m.),³⁰ kuriame formuluojamos tendencijos ir prognozės bei nustatomos kryptys, skirtos reguliuoti žemės naudojimą.

Rengiant bendrojo plano sprendinius, buvo nustatyti Širvintų rajono esamos žemės naudojimo būklės rodikliai, lyginant su Lietuvos Respublikos vidutiniais rodikliais (žr.1 lentelę):

1 lentelė. Žemės naudojimo būklės rodikliai 2007 m. sausio 1 d.

Žemės	Struktūra %	
	Širvintų raj.sav.	Lietuvos Respublika
I. Žemės naudmenų sudėtis, proc.		
žemės ūkio naudmenos	56,02	53,3
miškai	30,58	31,2
vandens telkiniai	2,50	4,0
medžių ir krūmų želdiniai, pelkės	2,2	3,3
užstatytos teritorijos keliai	4,25	4,8
kia žemė	4,45	3,4
Iš viso:	100,0	100,0

Šaltinis: Bendrasis planas. Sprendiniai iki 2016 m.

Bendrojo plano sprendinių įgyvendinimo laikotarpio pabaigoje Širvintų rajono teritorijoje planuojama žemės fondo naudojimo struktūra siekiama kuo daugiau sumažinti žemės ūkio paskirties žemės plotus ir padidinti užstatytą teritoriją bei kitos paskirties žemės plotus:

- žemės ūkio paskirties žemės: 2011-01-01 buvo 56 608 ha, numatoma 39 819 ha;
- miškų ūkio paskirties žemės: 2011-01-01 buvo 28 410 ha, numatoma 30 416 ha;

³⁰ Širvintų rajono savivaldybės teritorijos bendrasis planas iki 2016 m. Sprendiniai/<http://www.sirvintos.lt/files/1248689991.pdf>; prisijungimo laikas: 2011-03-07.

- vandens ūkio paskirties žemės – 2264,50 ha;
- užstatytos teritorijos (kitos paskirties žemės): 2011-01-01 buvo 4 023 ha, numatoma 16 160 ha.

Tokia perspektyva nepagrįsta racionalaus žemės naudojimo požiūriu, žemės ūkio paskirties žemę numatoma mažinti nemotyvuotai. Žemės ūkio veiklai nepanaudotų žemės ūkio naudmenų išsaugojimą ir grąžinimą žemės ūkio veiklai būtent ir turi užtikrinti bendrajame plane intensyviai žemės ūkio veiklai numatytos teritorijos.

Bendrojo plano sprendiniuose buvo suformuoti Širvintų savivaldybės žemės naudojimo reglamentai, o būtent Širvintų savivaldybės teritorija skirstoma į urbanizuotas, urbanizuojamas ir neurbanizuotas teritorijas, bei nustatyti jų tvarkymo ir naudojimo režimai:

- **Saugojimas:** šis režimas kaip pagrindinis galioja tiek, kiek numatyta regioninių parkų, valstybinių draustinių ir kitų saugomų teritorijų patvirtintuose planavimo dokumentuose. Atsižvelgiant į konkrečią situaciją saugojimo režimas, kaip elementas gali būti taikomas želdynų grupėms, reljefo formoms pavienių sklypų ribose, pastatų ar jų grupių sklypuose.

- **Modernizavimas:** esamų užstatytų teritorijų pastatų (svarbiausia – pastatų energetinė ir inžinerinė renovacija); gyvenamosios aplinkos (žaidimų ir sporto aikštelių, kiemų, takų, šaligatvių, automobilių aikštelių erdvių sutvarkymas); nauja statyba užstatymo galutiniam suformavimui, polifunkciškumui padidinti, darbo vietų kūrimui.

- **Konversija:** toje pačioje teritorijoje esamos funkcinės paskirties ar naudojimo būdo pakeitimas kitu efektyvesniu būdu, arba ilgalaikiai procesai, palaipsniui keičiantys žemės ūkio teritorijas į užstatytas ar kitaip urbanizuojamas teritorijas bei rekreacines teritorijas dėl planuojamos miestų, miestelių ir kaimų plėtros.

- **Nauja plėtra** – bet kurio tipo naujų statinių statyba kartu su jų sklypų įsisavinimu, viešosiomis erdvėmis, inžinerine infrastruktūra, struktūriniais želdynais bei kitais elementais pavienio sklypo, jų grupės arba didesnėse teritorijose pagal iš anksto parengtus sklypų grupių ir masyvų detaliuosius planus arba kaip išimtis – pagal pavienių sklypų detaliuosius planus.

- **Nerekomenduojama urbanistinė plėtra** – numatyta mažoms ir neperspektyvioms artimiausią dešimtmetį socialiniu ir ekonominiu požiūriu gyvenamosioms vietovėms, o taip pat įvairios paskirties teritorijoms, kurių urbanizavimas prieštarautų jų pagrindinei paskirčiai bei komplikotų socialinį ir inžinerinį aptarnavimą.³¹

Bendrojo plano sprendiniai yra ilgalaikė erdvinės plėtros strategija, įgyvendinama palaipsniui ir prioritetų principu, tačiau ji sukurama kruopščiai įvertinus savivaldybės teritorijos

³¹ Širvintų rajono savivaldybės teritorijos bendrasis planas iki 2016 m. Sprendiniai//http://www.sirvintos.lt/files/124868_9991.pdf; prisijungimo laikas: 2011-03-07.

esamą būklę, todėl nurodanti bendras kryptis ir veikimo priemonės, galinčias būti efektyviomis toje konkrečioje teritorijoje. Atsižvelgiant į tai manytina, kad neįgyvendinus bendrojo plano sprendinių, toliau vyktų žemės ūkio paskirties teritorijų degradacija bei patiriami nuostoliai.

Vykdamas apskričių reformą, žemės naudojimo kontrolės funkcijų įgyvendinimas iš esmės buvo perduotas teritoriniams žemėtvarkos skyriams.

Žemės naudojimo valstybinę kontrolę Širvintų rajone vykdo Nacionalinės žemės tarnybos Širvintų žemėtvarkos skyrius, kurio veikla įtvirtinta nuostatuose.³² Širvintų žemėtvarkos skyrius yra Nacionalinės žemės tarnybos struktūrinis padalinys, įgyvendinantis valstybės politiką žemės tvarkymo ir administravimo bei žemės reformos, žemėtvarkos planavimo, nekilnojamojo turto kadastro, žemės apskaitos, geodezijos, kartografijos darbų srityse Širvintų rajono savivaldybės teritorijoje. Vienas svarbiausių šio skyriaus uždavinių ir funkcijų yra organizuoti ir vykdyti žemės naudojimo valstybinę kontrolę. Širvintų žemėtvarkos skyriui vadovauja ir už jam pavestų uždavinių įgyvendinimą atsako skyriaus vedėjas, kurį šioms pareigoms skiria ir atleidžia iš jų Nacionalinės žemės tarnybos direktorius.

Nacionalinės žemės tarnybos direktorius įgalioja tarnybos teritorinių žemėtvarkos skyrių vedėjus organizuoti kaimo plėtros žemėtvarkos projektų, žemės reformos žemėtvarkos ir valstybinės žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektų rengimą ir tvirtinti žemės reformos žemėtvarkos projektams rengti parinktų teritorijų ribas ir šių projektų parengimo terminus, tvirtinti rengiamus kaimo plėtros žemėtvarkos projektus, žemės reformos žemėtvarkos projektus, žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektus, žemės paėmimo visuomenės poreikiams projektus, žemės konsolidacijos projektus. Taip pat žemėtvarkos skyrių vedėjai įgalioti priimti sprendimus dėl žemės sklypų, t.y. suformuoti ir pertvarkyti pagal teritorijų planavimo dokumentus suprojektuotus valstybinės, savivaldybių ir privačios žemės sklypus, pakeisti žemės sklypo kadastro duomenis, pakeisti žemės sklypo pagrindinę žemės naudojimo paskirtį, jeigu paskirtis keičiama pagal teritorijų planavimo dokumentą, patvirtintą Nacionalinės žemės tarnybos, administraciniu aktu nustatyti servitutus žemės sklypams. Minėtiems sprendimams priimti ir įgyvendinti, teritorinių žemėtvarkos skyrių vedėjai įgalioti parengti ir pasirašyti tam reikalingus dokumentus.

Vilniaus apskrities viršininko įsakymais, vėliau Nacionalinės žemės tarnybos Širvintų žemėtvarkos skyriaus vedėjo įsakymais,³³ Širvintų rajono kadastro vietovėse buvo patvirtinti žemės reformos žemėtvarkos projektai ir jame suformuoti žemės (miško) sklypų plotai ir ribos,

³² Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos generalinio direktoriaus 2010 m. birželio 30 d. įsakymas Nr. 2P-54 „Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Širvintų žemėtvarkos skyriaus nuostatai“ (http://www.nzt.lt/stotisFiles/uploadedAttachments/Dokumentai/Nuostatai/Skyriu/Sirvintu%20zemetvarkos%20skyriaus%20nuostatai-2010_06_30.pdf); prisijungimo laikas: 2011-03-14.

³³ Žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimas Širvintų rajono savivaldybės teritorijoje// <http://www.nzt.lt/nzt/selectPage.do?docLocator=23E882470C1D11E0A0E8746164617373&inlanguage=lt>; prisijungimo laikas: 2011-03-15.

nustatytos pagrindinės žemės naudojimo paskirtys, žemės naudojimo būdai ir pobūdžiai, specialiosios žemės ir miško naudojimo sąlygos ir servitutai. Nacionalinės žemės tarnybos direktoriaus 2011 m. sausio 25 d. įsakymu Nr. 1P-(1.3)-11³⁴ patvirtintas 2011 m. Žemės reformos darbų planas Širvintų savivaldybėje, kuriame apibrėžtos Širvintų žemėtvarkos skyriuje žemėtvarkos projektų rengimo ir įgyvendinimo darbų užduotys, nustatant konkrečias jų atlikimo datas.

Nacionalinės žemės tarnybos direktoriaus 2010 m. birželio 30 d. įsakymu Nr. 2P-55 buvo patvirtintas Nacionalinės žemės tarnybos Širvintų žemėtvarkos skyriaus vyriausiojo specialisto (vykdančio žemės naudojimo valstybinę kontrolę) pareigybės aprašymas.³⁵ Ši pareigybė buvo įsteigta siekiant užtikrinti žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymą Širvintų savivaldybės teritorijoje. Vyriausiasis specialistas, vykdydamas žemės naudojimo valstybinės kontrolę, vadovaujasi Lietuvos Respublikos žemės įstatymu, Lietuvos Respublikos ATPK, Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatais, kitais teisės aktais ir jo atliekamas funkcijas sąlyginai galima skirstyti į:

1) *praktinės*, t.y. vyriausiasis specialistas skyriaus vedėjo pavedimu nagrinėja asmenų ir institucijų skundus ar prašymus dėl žemės naudojimo reikalavimų pažeidimų bei rengia atsakymų projektus; pagal skyriaus vedėjo patvirtintą žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo (darbo) planą tikrina, ar privačios, savivaldybės bei valstybinės žemės naudotojai savo vykdoma veikla nepažeidė žemės naudojimo reikalavimų ir surašo žemės naudojimo patikrinimo aktus. Taip pat pagal kompetenciją priskirtais atvejais vyriausiasis specialistas turi teisę surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolus, kuriuos perduoda nagrinėti įgaliotiems asmenims ar, pagal kompetenciją, kitoms institucijoms. Be to, vyriausiasis specialistas vykdo žemės reformos žemėtvarkos projektų įgyvendinimo darbų kontrolę jam priskirtose teritorijose – vietovėje tikrina žemės sklypų ribų paženklimą, sklypų ribų atitikimą patvirtintam žemės reformos projektui bei tikrina kadastro duomenų dokumentų bylas;

2) *analitinės*, t.y. vyriausiasis specialistas teikia informaciją skyriaus vedėjui apie žemės naudojimo valstybinės kontrolės darbo plano vykdymą, rengia, apibendrina (sistemina) vykdytos veiklos suvestinius duomenis bei teikia metinę darbo ataskaitą, taip pat rengia žemės naudojimo valstybinės kontrolės metinį ir kiekvieno metų ketvirčio detalizuotą vykdymo (darbo) plano projektą;

³⁴ Ten pat.

³⁵ Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Širvintų žemėtvarkos skyriaus vyriausiojo specialisto (vykdančio žemės naudojimo valstybinę kontrolę) pareigybės aprašymas// <http://www.nzt.lt/nzt/content/legislationSearch.jsp?url=&categoryId=159&inlanguage=lt&pathId=521>; prisijungimo laikas: 2011-03-15.

3) *patariamąsias*, t.y. dalyvauja komisijų darbe ir pagal kompetenciją teikia siūlymus bei išvadas žemės naudojimo valstybinės kontrolės srityje, teikia pasiūlymus skyriaus vedėjui dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo tobulinimo.

Lyginant žemės savininkų ir naudotojų pareigas, bei žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančių asmenų funkcijas galima teigti, kad žemės naudojimo valstybinės kontrolės turinys apibrėžtas tiesiogiai į poįstatyminius teisės aktus perkėlus Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 21 str. normą, apibrėžiančią žemės savininkų ir kitų naudotojų pareigas. Žemės naudojimo valstybinę kontrolę Širvintų žemėtvarkos skyrius, kaip ir kiti teritoriniai žemėtvarkos skyriai, vykdo vadovaujantis Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatais, kaip minėta, vienu pagrindinių teisės aktų, reglamentuojančiu žemės naudojimo valstybinę kontrolę įgyvendinančių asmenų funkcijas, teises, atskaitomybę. Taigi, žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančys žemėtvarkos skyriaus specialistai tikrina, ar žemės savininkai ir kiti naudotojai:

- žemę naudoja pagal pagrindinę tikslinę naudojimo paskirtį, naudojimo būdą bei pobūdį (Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų 4.1. p., ATPK 52² str.);

- laikosi žemės sklypui nustatytų specialiųjų žemės naudojimo sąlygų, teritorijų planavimo dokumentuose nustatytų reikalavimų (Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų 4.2. p., 4.11. p., ATPK 101 str.);

- vykdydami statybas ir eksploatuodami naudingąsias iškasenas, laikosi teisės aktų nustatytų reikalavimų, kad būtų išsaugotas derlingasis dirvožemio sluoksnis ir rekultivuotos pažeistos žemės (Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų 4.3. p., ATPK 52 str.);

- įgyvendina teisės aktų nustatytas žemės, miško ir vandenų apsaugos nuo užteršimo, dirvožemio apsaugos nuo erozijos ir nualinimo, aplinkos apsaugos priemonės, kad neblogėtų aplinkos ekologinė būklė (Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų 4.4. p., ATPK 52¹ str.);

- racionaliai naudoja ir tausoja žemę (nemažina žemės ūkio naudmenų, kurių dirvožemio našumas didesnis už nustatytą vidutinį, plotų), mišką, vandenį, įstatymų nustatyta tvarka leistas eksploatuoti naudingąsias iškasenas, kitus gamtos ir rekreacinius išteklius (Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų 4.6. p., ATPK 100 str.);

- savo naudojamuose žemės sklypuose vykdydami ūkinę ir kitą veiklą, nepažeidžia gretimų žemės sklypų savininkų ar naudotojų ir gyventojų teisių, taip pat įstatymų saugomų interesų (Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų 4.7. p., ATPK 45 str.);

- saugo nuolatinius riboženklis (Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų 4.8. p., ATPK 47 str.);

- vykdo žemės nuomos, pirkimo-pardavimo sutartyse numatytus sutartinius įsipareigojimus.

Žemės naudojimo kontrolę vykdančios pareigūnai savo veiklą derina ir su kitomis valstybės institucijomis, užsiimančiomis miškų, aplinkos apsaugos, gamtos išteklių naudojimo kontrole, teritorijų planavimo ir statybos valstybine priežiūra. Kontrolės metu siekiama administracinio poveikio priemonėmis sumažinti Lietuvos Respublikos ATPK nurodytus pažeidimus arba jų išvengti ir užtikrinti žemės naudojimą reglamentuojančių teisės aktų vykdymą.

3.2 Žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymas Širvintų savivaldybėje

Kontrolės darbų organizavimas. Viena svarbiausių problemų Širvintų savivaldybėje, kelianti vis didesnę susirūpinimą žemės naudojimo kontrolės aspektu, yra apleisti žemės plotai. Žemės apleidimas yra neigiamas procesas, kai žmogus nustoja prižiūrėti dirbamą žemę ir ji paliekama gamtai, po tam tikro laiko šis procesas tampa negrįžtamu, kadangi dėl teisinių ar gamtinių sąlygų neapsimoka žemės vėl įdirbti arba tai yra per brangu. Labai glaudus ryšys egzistuoja tarp žemės apleidimo ir ūkininkavimo sistemos: daug mažesnis pavojus, kad taps apleista gera dirbama žemė, nei tos teritorijos, kuriose vyksta ekstensyvi žemdirbystė, ganomi gyvuliai. Tuo tarpu nors Širvintų rajono savivaldybės teritorijoje žemės ūkio paskirties žemės yra daugiau nei vidutiniškai šalyje, Širvintų savivaldybė dar 2004 m. buvo prisikirta prie mažiau palankių ūkininkauti vietovių, kurioms gresia pavojus būti apleistoms. Esant tokiai situacijai, pagrįstai manytina, kad žemės naudojimo kontrolė Širvintų savivaldybėje nėra efektyvi, jos priemonės neužtikrina žemės savininkų ir naudotojų atsakingo požiūrio į žemę.

Širvintų rajone įgaliojimus vykdyti žemės naudojimo valstybinę kontrolę šiuo metu turi keturi Nacionalinės žemės tarnybos Širvintų žemėtvarkos skyriaus specialistai, kurie rengia ir vykdo žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo planus. Iki 2010 m. spalio mėnesio įgaliojimus vykdyti žemės naudojimo patikrinimo aktus turėjo du specialistai. Visi Širvintų žemėtvarkos skyriaus specialistai turi įgaliojimus vykdyti žemės naudojimo kontrolę jiems priskirtoje teritorijoje.

Vertinant žemės naudojimo kontrolės vykdymo rezultatus Širvintų savivaldybėje 2010 metais, nustatyta, kad 2010 m. III ketvirtyje iš numatytų 4 žemės naudojimo patikrinimų atlikti 2, IV ketvirtyje iš numatytų pagal darbo planą 8 žemės naudojimo patikrinimų atlikti 7 patikrinimai ir surašyti 7 patikrinimo aktai. Taip pat surašyti 5 administracinio teisės pažeidimo

protokolai, priimti 5 Širvintų žemėtvarkos skyriaus nutarimai administracinio teisės pažeidimo byloje.

Nacionalinės žemės tarnybos Žemės tvarkymo kontrolės skyriaus Vilniaus poskyris patikrino žemės sklypų kadastrinių matavimų, nustatant žemės sklypų ribų posūkio taškų ir riboženklių koordinates valstybinėje koordinačių sistemoje ar su šia sistema susietose vietinės koordinačių sistemose, atitikimo teisės aktų nuostatomis kontrolės vykdymą ir žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymą Širvintų žemėtvarkos skyriuje ir 2010-12-06 pažymoje Nr. 4K-33³⁶ įvertino žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymą Širvintų savivaldybėje ir nustatė, kad Širvintų žemėtvarkos skyriaus vedėjas ir specialistai, kurie turi įgaliojimus vykdyti žemės naudojimo kontrolę, neužtikrina jos organizavimo ir atlieka nepakankamus veiksmus, siekiant tinkamai įgyvendinti šią žemėtvarkos skyriui pavestą funkciją. Taip pat patikrinimo metu nustatyta, kad vienoje kadastro vietovėje net 18 sklypų žemė apleista, nedarinama, nesutvarkyta taip, kad galima būtų naudoti pagal paskirtį.

Analizuojant priežastis, dėl kurių suplanuoti žemės naudojimo patikrinimai neįvyko, nustatyta, kad atlikti patikrinimus sukliudė gamtinės sąlygos (žiemos metu tikrinti ar žemės sklypai sutvarkyti taip, kad būtų tinkami naudoti pagal paskirtį yra sudėtinga dėl didelės sniego dangos), taip pat neturėjimas galimybės naudotis Gyventojų registro duomenimis žemės sklypų savininkų gyvenamosios vietos nustatymui (atliekant žemės naudojimo patikrinimą, žemės sklypo savininko dalyvavimas yra būtinas, o neturint galimybės nustatyti žemės sklypo savininko gyvenamosios vietos, neįmanoma išsiųsti jam kvietimo dalyvauti žemės sklypo žemės naudojimo patikrinime, taip pat surašyti administracinės teisės pažeidimo protokolus bei priimti nutarimus dėl administracinių nusižengimų).

Kaip viena pagrindinių priežasčių, dėl kurių žemės naudojimo valstybinė kontrolė Širvintų savivaldybėje atliekama nepakankamai efektyviai, įvardijama ta, kad 2010 metais darbo krūvis ženkliai padidėjo, o atsakingų asmenų, atliekančių žemės naudojimo kontrolę skaičius yra ribotas. Į nepakankamą specialistų kiekį Širvintų žemėtvarkos skyriuje ir ribotas galimybes atlikti užduotis atkreipė dėmesį ir Žemės tvarkymo kontrolės skyriaus Vilniaus poskyrio specialistai, vykdydami skyriuje atliekamų darbų analizę. Nacionalinės žemės tarnybos Žemės tvarkymo kontrolės skyriaus Vilniaus poskyrio 2010-08-24 pažymoje Nr. 4K-9³⁷ rekomenduota įsteigti Širvintų žemėtvarkos skyriaus vedėjo ir vedėjo pavaduotojo pareigybę, kurioje būtų

³⁶ Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Žemės tvarkymo kontrolės skyriaus Vilniaus poskyrio 2010 m. gruodžio 6 d. pažyma Nr. 4K-33 „Apie žemės (miško) sklypų kadastrinių matavimų, nustatant žemės sklypų ribų posūkio taškų ir riboženklių koordinates valstybinėje koordinačių sistemoje ar su šia sistema susietuose vietinėse koordinačių sistemose, atitikimo teisės aktų nuostatomis kontrolės ir žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymą bei sprendimų dėl nuosavybės teisių atkūrimo ar valstybinės žemės pirkimo – pardavimo ar nuomos sutarčių sudarymo spartumą Širvintų rajone“. Vilnius, 2010.

³⁷ Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Žemės tvarkymo kontrolės skyriaus Vilniaus poskyrio 2010 m. rugpjūčio 24 d. pažyma Nr. 4K-9. Vilnius, 2010.

numatytos ir funkcijos, susijusios su žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo ir įgyvendinimo organizavimu, taip pat įsteigti 3 pareigybes: valstybinės kitos paskirties žemės privatizavimui, nuomai, panaudai, žemės sklypų kadastro duomenų bylų vertinimui ir tikslinimui, žemės naudojimo valstybinei kontrolei vykdyti ir finansininko – buhalterio. Į Širvintų žemėtvarkos skyrių priėmus 2 naujus darbuotojus, 2010 metų lapkričio, gruodžio mėnesiais, padaugėjo patikrintų žemės sklypų kadastro duomenų bylų, kuriuose priimti sprendimai.

Daugeliu atvejų, nagrinėjant skundus (prašymus) ir norint vietovėje nustatyti, ar yra pažeidimas dėl žemės užgrobimo ar savavališkai užimtas žemės plotas, būtina atlikti kontrolinius žemės sklypų kadastrinius matavimus. Šių kontrolinių matavimų pagalba nustatoma, kokiomis ribomis natūroje naudojamas žemės sklypas arba kokia žemės sklypo dalis yra savavališkai užimta (pvz. aptverta tvoromis). Palyginus žemės sklypo ribas, nubraižytas Nekilnojamojo turto registro kadastro žemėlapyje, ir nustatytas vietovėje atlikus kontrolinius kadastrinius matavimus, nustatoma, ar žemės sklypas naudojamas pagal žemės sklypo privatizavimo dokumentus, ar yra užimta žemė ir, jeigu užimta, tai tiksliai nustatomas savavališkai užimtos žemės plotas. Tačiau šiuos darbus problematiška atlikti, nes neišspręstas šių darbų finansavimo klausimas.

Pagal Širvintų žemėtvarkos skyriuje esančias žemės sklypų kadastro duomenų bylas nustatyta, kad atliekant žemės sklypų kadastrinius (geodezinius) matavimus nebuvo vykdytas žemės sklypų kadastro duomenų nustatymo tikrinimas vietovėje, todėl kai kuriose vietovėse žemės sklypai paženklinėti netinkamai, neatitinka nustatytų žemės sklypo ribų ir linijų ilgių, žemės sklypų riboženkliai neatitinka standartų arba jų iš viso nėra, žemės sklypų ženklėjimas Širvintų savivaldybėje atliekamas nesilaikant Nekilnojamojo turto kadastro nuostatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 15 d. nutarimu Nr. 534.³⁸

Širvintų žemėtvarkos skyrius 2010 m. gruodžio mėnesio rašte Nacionalinei žemės tarnybai „Dėl priemonių padėčiai pagerinti“³⁹ nurodė, kad kadastro duomenų tikrinimas vietovėje nebuvo vykdomas, kadangi Širvintų žemėtvarkos skyrius neturėjo pakankamai specialistų ir GPS prietaiso, kuriuo būtų galima nustatyti žemės sklypų ribų posūkio taškų ir riboženklių koordinates valstybinėje koordinatų sistemoje. Todėl kadastrinių matavimų patikrinimas vietoje nenaudojant geodezinio prietaiso yra apribojamas tik riboženkliai įrengimo ir jų atitikimo nustatytam standartui patikrinimu. Iš Nacionalinės žemės tarnybos centrinės būstinės laikotarpiu nuo 2010-12-07 iki 2010-12-14 gavus laikinai naudotis GPS prietaisą, buvo

³⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 15 d. nutarimas Nr. 534 „Dėl Lietuvos Respublikos Nekilnojamojo turto kadastro nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 41-1539.

³⁹ Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Širvintų žemėtvarkos skyriaus 2010 m. gruodžio 30 d. raštas Nr. SN-705 „Dėl priemonių padėčiai pagerinti“. Širvintai, 2010.

patikrintas žemės sklypų kadastro duomenų nustatymo teisingumas 4 žemės sklypų vietovėje ir surašyti Žemės sklypo kadastro duomenų tikrinimo vietovėje aktai.

Analizuojant žemės naudojimo valstybinę kontrolę Širvintų savivaldybėje vykdančių subjektų veiklą iki 2010 metų, pastebėta, kad tiek 2008 m., tiek 2009 m., planuojamas patikrinimų kiekis neįvykdytas. Antai, 2008 metais Širvintų rajono žemėtvarkos skyrius planavo atlikti 24 patikrinimus, atliko 10, tame tarpe 5 pagal piliečių skundus. Pažymėtina ir tai, kad šių patikrinimų metu buvo surašyta 10 patikrinimo aktų ir 1 protokolas pagal Lietuvos Respublikos ATPK 45 straipsnį (savavališkas žemės, miško, vandens telkinių užėmimas bei naudojimas ir vengimas juos grąžinti), kuris pagal kompetenciją nagrinėjimui buvo perduotas Širvintų rajono apylinkės teismui. Širvintų rajono žemėtvarkos skyrius 2008 metais taip pat nustatė 2 gretimų žemės sklypų riboženklų sunaikinimo atvejus, tačiau protokolų pagal Lietuvos Respublikos ATPK 47 straipsnį nesurašė ir bylų pagal kompetenciją nenagrinėjo.

Taigi manytina, kad nors specialistai, atlikdami patikrinimus ar nagrinėdami piliečių skundus (prašymus), ir nustatę pažeidimus, atitinkančius Lietuvos Respublikos ATPK straipsniuose numatytų administracinių teisės pažeidimų sudėties požymius, vadovaudamiesi Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų 6.2. punktu, privalėdami vietovėje surašyti žemės naudojimo patikrinimo aktą arba protokolą ir perduoti dokumentaciją nagrinėti kompetentingam organui (pareigūnui), tą ne visada padaro, vietoje to vienais atvejais piliečius, padariusius pažeidimus, raštu įpareigodami juos pašalinti per nustatytą terminą, kitais atvejais – piliečiai buvo tik išpėjami, kad ateityje jeigu nesilaikys žemės naudojimo reikalavimų, bus baudžiami. Toks išpėjimų ir įpareigojimų taikymas vertintinas kritiškai, kaip netinkamas valstybinės kontrolės atlikimas, nes neįvykdomos Lietuvos Respublikos ATPK ir Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatuose numatytos pareigos.

Lyginant Širvintų žemėtvarkos skyriaus žemės naudojimo valstybinės kontrolės darbo rezultatus su kitais Vilniaus apskrities teritorinių žemėtvarkos skyrių rezultatais pastebėtina, kad analogiška praktika už nustatytus pažeidimus nesurašant administracinės teisės pažeidimų protokolų ir neperduodant pažeidimo medžiagos nagrinėjimui kompetentingai institucijai, vyrauja visoje Vilniaus apskrityje, nepaisant atliktų patikrinimų ir surašytų patikrinimo aktų skaičių skirtumų. Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos 2009-02-18 pažymoje Nr. 4K-10 „Apie žemės naudojimo valstybinę kontrolę Vilniaus apskrityje 2008 metais“ nurodė, kad Žemės tvarkymo departamentas ir teritoriniai žemėtvarkos skyriai nustačius žemės naudojimo pažeidimus iš viso surašė 25 protokolus, tačiau net 151 atveju nustačius žemės naudojimo pažeidimus, protokolų nesurašė ir bylų pagal kompetenciją nenagrinėjo.⁴⁰ Visi

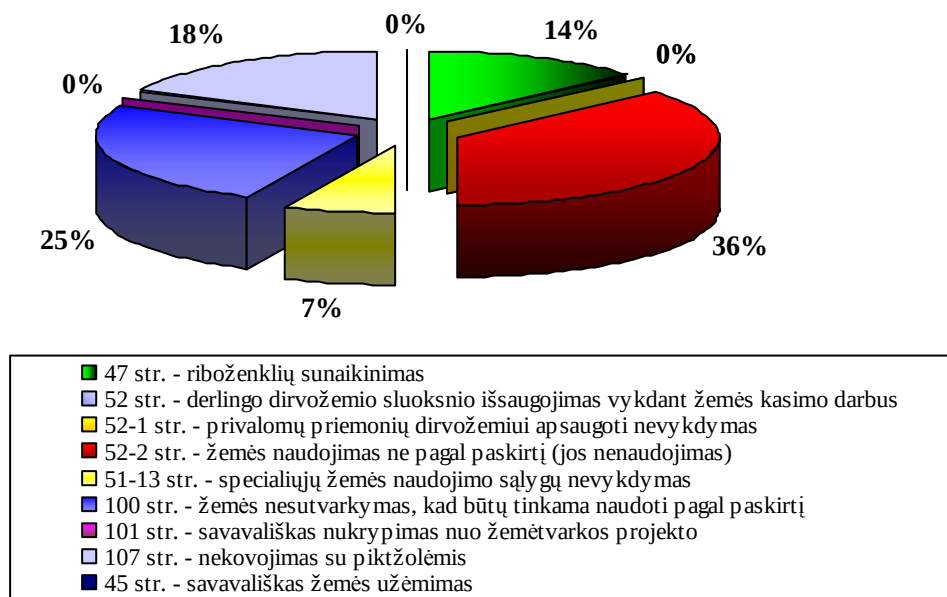
⁴⁰ Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2009 m. vasario 18 d. pažyma Nr. 4K-10 „Apie žemės naudojimo valstybinę kontrolę Vilniaus apskrityje 2008 metais“. Vilnius, 2009.

administracinės teisės pažeidimo protokolai buvo surašyti už Lietuvos Respublikos ATPK 45 straipsnio pažeidimą, t.y. už savavališką žemės, miško, vandens telkinių užėmimą bei naudojimą, tuo tarpu pažeidėjai už Lietuvos Respublikos ATPK 47 str., 100 str., 101 str., net ir nustačius šiuos pažeidimus, administracinę atsakomybę patraukti nebuvo. Atsižvelgiant į tai, taip pat įvertinus Širvintų savivaldybės teritorijos žemės ypatumus, vykdant žemės naudojimo valstybinę kontrolę Širvintų savivaldybėje neabejotinai didesnę dėmesį reikėtų skirti į tai, ar žemės savininkai ir kiti žemės naudotojai racionaliai naudoja žemę, t.y. atkreipiant ypatingą dėmesį į nešienaujamus, dirvonuojančius žemės ūkio naudmenų plotus, blogą žemės ūkio naudmenų agrarinę būklę.

Taigi, apibendrinant žemės naudojimo valstybinės kontrolės Širvintų savivaldybėje dokumentaciją, galima daryti išvadą, kad Širvintų savivaldybėje žemės naudojimo valstybinę kontrolę nėra pakankamai efektyvi, o neveiksmingam žemės naudojimo valstybinės kontrolės įgyvendinimui šioje savivaldybėje tiesioginės įtakos turi netinkamas žemės naudojimo valstybinės kontrolės proceso organizavimas, žmogiškųjų ir materialųjų išteklių paskirstymas, nepakankamai sistemingas ir planingas kontrolės darbų įgyvendinimas, nerezultatyvios bei ne visais atvejais taikomos poveikio priemonės žemės naudojimo pažeidėjams.

Siekiant nustatyti, kokius klausimus reikia spręsti tobulinant tiek kontrolės darbų organizavimą, tiek teisės aktus, atlikta žemėtvarkos skyriaus specialistų ekspertinė apklausa (1 priedas). Ekspertais laikyti Nacionalinės žemės tarnybos Širvintų žemėtvarkos skyriuje ne mažiau kaip 5 metus dirbantys specialistai. Iš viso apklausti 8 respondentai.

Specialistų nuomone, siekiant užtikrinti tinkamą žemės naudojimą Širvintų savivaldybėje, labiausiai taikytini Lietuvos Respublikos ATPK straipsniai, numatantys administracinę atsakomybę už žemės naudojimą ne pagal paskirtį (ar jos nenaudojimą), žemės nesutvarkymą, kad ji būtų tinkama naudoti pagal paskirtį ir nekovojomą su piktžolėmis (žr. 3 pav.):



3 pav. Taikytini Lietuvos Respublikos ATPK straipsniai, siekiant užtikrinti tinkamą žemės naudojimą.

Kadangi, kaip minėta, viena didžiausių problemų Širvintų savivaldybėje žemės naudojimo valstybinės kontrolės aspektu yra apleisti žemės plotai, apklaustų respondentų nuomonė dėl labiausiai taikytinų Lietuvos Respublikos ATPK straipsnių, visiškai atspindi susiklosčiusią padėtį ir atkreipia dėmesį į šią problemą. Todėl apklausus žemės naudojimo kontrolę vykdančius pareigūnus paaiškėjo, kad pažeidimai pagal Lietuvos Respublikos ATPK 100 str. turi būti nustatomi daugiausia tais atvejais, kai žemės ūkio paskirties žemė nedirbama ir dėl to pradeda apaugti krūmais ir medžiais, dirvonuoja bei kuomet dėl apleidimo žemė jau nėra tinkama naudoti pagal paskirtį (buvusiose žemės ūkio naudmenose auga miškas arba yra pelkė). Sankcijas už pažeidimus pagal Lietuvos Respublikos ATPK 52-2 str. daugiausia reikia taikyti tais atvejais, kai žemės ūkio paskirties žemė nenaudojama žemės ūkio veiklai, kai žemės ūkio paskirties žemėje be leidimo įveisiamas miškas, kai kitos paskirties žemė nenaudojama detalajame plane numatyta veiklai, taip pat kai miškų ūkio paskirties žemė naudojama žemės ūkio veiklai.

Nustatant pažeidimus pagal Lietuvos Respublikos ATPK 101 straipsnį, labiausiai aktuali laikomas žemės valdos projektų įgyvendinimas. Net 90 proc. apklaustų respondentų nurodė, kad sankcijas už savavališką nukrypimą nuo žemėtvarkos projekto labiausiai reikia taikyti tuomet, kai paženklinant nesilaikoma žemės valdos projekte suprojektuotų ribų.

Žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančios specialistai turėtų tirti ir kitus atvejus, kai nesilaikoma Lietuvos Respublikos žemės įstatymo reikalavimų. Širvintų žemėtvarkos

skyriaus specialistų nuomone, tikslinga pakeisti teisės aktus ir Nacionalinėje žemės tarnyboje nagrinėti bylas dėl specialiųjų žemės naudojimo sąlygų pažeidimo ar nevykdymo, taip pat vandens telkinių apsaugos zonų ar pakrančių apsaugos juostų režimo pažeidimus. Tuo tarpu aktai dėl Lietuvos Respublikos ATPK 52 str. numatyto pažeidimo (savavališko derlingojo dirvožemio pasisavinimo) turi būti surašomi ir perduodami nagrinėti valstybiniais aplinkos apsaugos inspektoriams arba valstybiniais saugomų teritorijų pareigūnams..

Atsižvelgiant į asmenų, Širvintų savivaldybėje vykdančių žemės naudojimo valstybinę kontrolę, nuomone, rengiant Lietuvos Respublikos ATPK pataisas, tikslinga 50 proc. ir daugiau padidinti baudų dydį už Lietuvos Respublikos ATPK 100 str., numatantį atsakomybę už žemės nesutvarkymą, kad būtų tinkama naudoti pagal paskirtį, Lietuvos Respublikos ATPK 52-2 str., numatantį atsakomybę už žemės naudojimą ne pagal paskirtį ar jos nenaudojimą. Tuo tarpu už Lietuvos Respublikos ATPK 45 str. ir 107 str. pažeidimus, t.y. atitinkamai už savavališką žemės užėmimą bei nekovoimą su piktžolėmis, numatytų baudų dydžiai padidintini nuo 30 proc. iki 50 proc. Pažymėtina, kad net 42,8 proc. apklausoje dalyvavusių respondentų manymu, daugiau nei 50 proc. baudų dydį reikėtų padidinti už visus anketos klausimyne pateiktus Lietuvos Respublikos ATPK pažeidimus. Taigi darytina išvada, kad Širvintų žemėtvarkos skyriaus specialistų nuomone, baudos už pažeidimus naudojant žemę yra per mažos, kad galėtų daryti prevencinį poveikį pažeidėjams.

Analizuojant Europos Sąjungos išmokų deklaruojantiems žemę asmenims tikslinio panaudojimo įgyvendinimo klausimą, nustatyta, kad išmokų mokėjimas skatina asmenis dirbti žemę, padengia dalį išlaidų, tokiu būdu tik mokant šias išmokas yra skatinama žemės ūkio veikla, o papildomų priemonių siekiant užtikrinti, kad deklaruojančiam žemę asmeniui išmokos būtų mokamos tik skatinant žemės ūkio veiklą, apklaustų specialistų nuomone, nereikia.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

1. Žemė visais laikais buvo vertinama kaip visuotinė vertybė, kurios pagrindinė socialinė funkcija – tarnauti tautos gerovei. Bet kokia fizinė veikla keičia natūralią žemės būklę ir funkcijas, todėl atsižvelgiant į visuomeninių santykių, valstybės ekonomikos dinamikos ir raidos procesus, ypač svarbu, kad žemė būtų racionaliai ir efektyviai naudojama. Tai pagrindžia objektyviai nepaneigiamą pareigą valstybei nuosavybės į žemę, taip pat žemės valdymo ir naudojimo santykius reguliuoti taip, kad būtų suderinti visų žemės teisinių santykių subjektų interesai ir užtikrinta pagrindinė žemės funkcija. Žemės naudojimo valstybine kontrole būtent ir siekiama užtikrinti, kad valdant ir naudojant žemę, būtų laikomasi Lietuvos Respublikos žemės įstatymo bei kitų įstatymų, susijusių su žemės naudojimo priežiūra, taip pat apsaugoti valstybinės žemės nuosavybės teises.

2. Įvertinus žemės naudojimo sąlygas, apribojimus, žemės naudojimo tvarką bei atsakomybę už žemės ir kitų gamtos išteklių nuosavybės ir naudojimo teisės pažeidimus, žemės naudojimo valstybinė kontrolė apibrėžtina kaip įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuotas žemės savininkų ir naudotojų veiklos priežiūros priemonių įgyvendinimo procesas, kuriuo siekiama užtikrinti tinkamą žemės ir kitų gamtos išteklių naudojimą bei jų teisinę apsaugą, taip pat nustatyti nukrypimus nuo nustatytų reikalavimų ir užfiksuoti teisės aktų pažeidimus, bei pagal kompetenciją imtis įstatymų numatytų priemonių pažeidėjams nubausti.

3. Atsižvelgiant į tai, kad žemės naudojimo valstybinė kontrolė yra visas procesas priemonių žemės savininkų ir naudotojų veiklai prižiūrėti, jos funkcijas, žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančių subjektų kompetenciją ir atsakomybę reglamentuoja bei tiesiogiai ar netiesiogiai įtvirtina eilė teisės aktų: Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos ATPK, Lietuvos Respublikos žemės įstatymas ir kiti įstatymai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai ir kiti teisės aktai. Teigiamai vertintina tendencija, žemės reformos vykdymo metu keičiant Lietuvos Respublikos žemės įstatymą bei kitus teisės aktus, žemės naudojimo valstybinę kontrolę reglamentuojančias teisės normas įtvirtinti Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatuose, Lietuvos Respublikos žemės įstatyme atsisakant detalaus šio instituto reglamentavimo.

4. Žemės naudojimo valstybinė kontrolė šiuo metu nėra pakankamai veiksminga dėl sudėtingų sąlygų kontrolės darbų organizacijai ir kontrolę vykdančių pareigūnų nepakankamos kompetencijos. Todėl baigiamojo darbo hipotezė pasitvirtino – tik užtikrinus tinkamą žemės naudojimo valstybinę kontrolę bus galima užtikrinti racionalų žemės ir kitų gamtos išteklių naudojimą ir jų išsaugojimą.

5. Esminės problemos, vykdančios žemės naudojimo valstybinę kontrolę Širvintų savivaldybėje yra:

- ribotas teritoriniame žemėtvarkos skyriuje atsakingų asmenų, atliekančių žemės naudojimo valstybinę kontrolę, skaičius;
- priemonių, būtinų konkrečioms žemės naudojimo kontrolės darbams atlikti, trūkumas (GPS aparatai, galimybė naudotis Nekilnojamojo turto registro, Gyventojų registro duomenų bazėmis ir pan.).
- kontrolę vykdančios specialistai ne visada turi galimybių atlikti kontrolinius kadastrinius matavimus (tai susiję su priemonių, skirtų kadastriniams matavimams atlikti, trūkumu, t.y. Širvintų žemėtvarkos skyrius neturi GPS prietaisų, teritorinio žemėtvarkos skyriaus specialistai neturi pakankamai kompetencijos, kad galėtų kontrolinius kadastrinius matavimus atlikti patys).

6. Siekiant užtikrinti efektyvią žemės naudojimo valstybinę kontrolę, tikslinga:

- paskirti teritoriniuose žemėtvarkos skyriuose 1–5 specialistus, atsakingus tik už žemės naudojimo valstybinę kontrolę ir turinčius pakankamą kvalifikaciją, kartu išmanančių teisės aktų, reglamentuojančių poveikio priemonių už žemės naudojimo pažeidimus taikymą bei turinčių praktinės patirties šioje srityje;
- suteikti specialistams, atsakingiems už žemės naudojimo valstybinę kontrolę, prieigą prie VĮ „Registrų centras“, Gyventojų registro duomenų bazės;
- atsižvelgiant į žemėtvarkos skyriaus veiklos teritorijos problematiką ir ypatumus, nustatyti veiksmingą žemės naudojimo valstybinės kontrolės tikrinimų prioritetų ir atrankos sistemą, t.y. patikrinimus atlikti ir priemonių imtis pirmiausia tuose žemės sklypuose, kuriuose labiausiai tikėtini žemės naudojimo reikalavimų pažeidimai – apleistuose žemės plotuose, žemės ūkio paskirties žemės sklypuose, kurių savininkai gyvenamąją vietą yra deklaravę ne kaimo vietovėse, ar realiai neužsiima žemės ūkio veikla ir panašiai.

7. Žemėtvarkos specialistų nuomone, žemės naudojimo valstybinės kontrolės darbai Širvintų savivaldybėje būtų efektyvesni, jeigu praktikoje rezultatyviau būtų taikomi Lietuvos Respublikos ATPK straipsniai, numatantys administracinę atsakomybę už žemės naudojimą ne pagal paskirtį (ar jos nenaudojimą), žemės nesutvarkymą, kad ji būtų tinkama naudoti pagal paskirtį ir nekovojimą su piktžolėmis, taip pat padidintos baudos už šiuos pažeidimus. Tokiu būdu galima būtų užtikrinti veiksmingesnę kovą su apleistų žemės plotų Širvintų savivaldybėje problema.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija//Valstybės Žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalies įgyvendinimo konstitucinis įstatymas//Valstybės žinios. 1996, Nr. 64-1503.
3. Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodeksas//Valstybės Žinios. 1985, Nr. 1-1.
4. Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 89-2741.
5. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas//Valstybės žinios. 2000, Nr. 74 – 2262.
6. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas//Valstybės žinios. 2002, Nr. 64-2569.
7. Lietuvos Respublikos piliečių teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas//Valstybės žinios. 1997, 65-1558.
8. Lietuvos Respublikos žemės įstatymas//Valstybės žinios. 1994, Nr. 34-620.
9. Lietuvos Respublikos žemės įstatymo pakeitimo įstatymas//Valstybės žinios. 2004-02-21, Nr. 28-868.
10. Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 2, 3, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas//Valstybės žinios. 2010-06-22, Nr. 72-3616.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimas Nr. 1244 „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 1994, Nr. 95-1864.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 15 d. nutarimas Nr. 534 „Dėl Lietuvos Respublikos Nekilnojamojo turto kadastro nuostatų patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2002, Nr. 41-1539.
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. spalio 20 d. nutarimas Nr. 1303 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimo Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2004-10-23, Nr. 155-5642.
14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. liepos 14 d. nutarimas Nr. 1076 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 12 d. nutarimo Nr. 1244 „Dėl Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“//Valstybės žinios. 2010-07-24, Nr. 88-4461.
15. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2004 m. vasario 27 d. įsakymas Nr. 3D-72 „Dėl mažiau palankių ūkininkauti vietovių“//Valstybės žinios. 2004-03-04, Nr. 34-1111.

16. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2001 m. birželio 14 d. įsakymas Nr. 194 „Dėl Nacionalinės žemės ūkio tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 52-1852.
17. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2010 m. birželio 29 d. įsakymas Nr. 3D-601 „Dėl Nacionalinės žemės ūkio tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos struktūros patvirtinimo“//<http://www.zum.lt/lt/teisine-informacija/isakymai/5790/>; prisijungimo laikas: 2011-02-07.
18. 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.
19. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos generalinio direktoriaus 2010 m. birželio 30 d. įsakymu Nr. 2P-54 patvirtinti „Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Širvintų žemėtvarkos skyriaus nuostatai“//http://www.nzt.lt/stotisFiles/uploadedAttachments/Dokumentai/Nuostatai/Skyriu/Sirvintu%20zemetvarkos%20skyriaus%20nuostatai-2010_06_30.pdf; prisijungimo laikas: 2011-03-14.
20. Aleknavičius P. Žemės teisė: Vadovėlis aukštųjų mokyklų studentams. Kaunas-Akademija: Lietuvos žemės ūkio universiteto leidykla, 2007.
21. Aleknavičius P. Lietuvos žemėtvarkos istorijos chrestomatija. Vilnius: Jandrija, 2008.
22. Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso komentaras. Specialioji dalis (213-330 straipsniai). Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2010.
23. Monkevičius E. Žemės teisė: monografija. Vilnius: Justitia, 2006.
24. Monkevičius E. Žemės teisė. Antroji laida. Vilnius: Justitia, 2006.
25. Europos Sąjungos oficialus leidinys. Leidimas lietuvių kalba. 54 tomas//<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:FULL:LT:PDF>; prisijungimo laikas: 2011-04-15.
26. Lietuvos Respublikos valstybinė kontrolė. Audito ataskaita. Žemės naudojimo valstybinė kontrolė//http://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitu_paieska1.php; prisijungimo laikas: 2011-02-02.
27. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos pažyma „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo apskrityse 2008 metais“. Vilnius, 2009.

28. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2009 m. vasario 18 d. pažyma Nr. 4K-10 „Apie žemės naudojimo valstybinę kontrolę Vilniaus apskrityje 2008 metais“. Vilnius, 2009.
29. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2009 m. vasario 21 d. raštas Nr. 4B-(9.4)-191 „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės“// [http://www2.nzt.lt/assets/files/2009_valstyb_kontrolė /Rastas_191.pdf](http://www2.nzt.lt/assets/files/2009_valstyb_kontrolė/Rastas_191.pdf); prisijungimo laikas: 2011-03-04.
30. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos pažyma „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymo apskrityse 2009 metais“. Vilnius, 2010.
31. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2010 m. gruodžio 9 d. raštas Nr. 4B-(9.3)-5832 „Dėl atlikto patikrinimo“. Vilnius, 2010.
32. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Žemės tvarkymo kontrolės skyriaus Vilniaus poskyrio 2010 m. rugpjūčio 24 d. pažyma Nr. 4K-9. Vilnius, 2010.
33. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Žemės tvarkymo kontrolės skyriaus Vilniaus poskyrio 2010 m. gruodžio 6 d. pažyma Nr. 4K-33 „Apie žemės (miško) sklypų kadastrinių matavimų, nustatant žemės sklypų ribų posūkio taškų ir riboženklių koordinates valstybinėje koordinacių sistemoje ar su šia sistema susietuose vietinėse koordinacių sistemose, atitikimo teisės aktų nuostatomis kontrolės ir žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymą bei sprendimų dėl nuosavybės teisių atkūrimo ar valstybinės žemės pirkimo – pardavimo ar nuomos sutarčių sudarymo spartumą Širvintų rajone“. Vilnius, 2010.
34. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Širvintų žemėtvarkos skyriaus 2010 m. gruodžio 30 d. raštas Nr. SN-705 „Dėl priemonių padėčiai pagerinti“. Širvintai, 2010.
35. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Širvintų žemėtvarkos skyriaus vyriausiojo specialisto (vykdančio žemės naudojimo valstybinę kontrolę) pareigybės aprašymas//<http://www.nzt.lt/nzt/content/legislationSearch.jsp?url=&categoryId=159&inLanguage=lt&pathId=521>; prisijungimo laikas: 2011-03-15.
36. Širvintų rajono savivaldybės teritorijos bendrasis planas iki 2016 m. Sprendiniai// <http://www.sirvintos.lt/files/1248689991.pdf>; prisijungimo laikas 2011-03-07.
37. Žemės naudojimo patikrinimo aktų, administracinių teisės pažeidimų protokolų ir nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose formų pildymo rekomendacijos// <http://www.nzt.lt/stotisFiles/uploadedAttachments/Veiklos%20sritys/ZemesReforma/1%20priedas.pdf>; prisijungimo laikas: 2011-03-04.

38. Žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimas Širvintų rajono savivaldybės teritorijoje//<http://www.nzt.lt/nzt/selectPage.do?docLocator=23E882470C1D11E0A0E8746164617373&inlanguage=lt>; prisijungimo laikas 2011-03-15.

SANTRAUKA

Žemės naudojimo valstybinė kontrolė: reglamentavimas ir vykdymas Širvintų savivaldybėje

Reikšminiai žodžiai: *žemės sklypas, žemės ūkio naudmenos, žemės naudojimo valstybinė kontrolė, racionalus žemės naudojimas, administracinis teisės pažeidimas.*

Žemė visais laikais buvo vertinama kaip visuotinė vertybė, kurios pagrindinė socialinė funkcija – tarnauti tautos gerovei. Bet kokia fizinė veikla keičia natūralią žemės būklę ir funkcijas, todėl atsižvelgiant į visuomeninių santykių, valstybės ekonomikos dinamikos ir raidos procesus, ypač svarbu, kad žemė būtų racionaliai ir efektyviai naudojama. Tai pagrindžia objektyviai nepaneigiamą pareigą valstybei nuosavybės į žemę, taip pat žemės valdymo ir naudojimo santykius reguliuoti taip, kad būtų suderinti visų žemės teisinių santykių subjektų interesai ir užtikrinta pagrindinė žemės funkcija. Žemės naudojimo valstybine kontrole būtent ir siekiama užtikrinti, kad valdant ir naudojant žemę, būtų laikomasi Lietuvos Respublikos žemės įstatymo bei kitų įstatymų, susijusių su žemės naudojimo priežiūra, taip pat apsaugoti valstybinės žemės nuosavybės teises.

Žemės naudojimo valstybinė kontrolė - įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuotas žemės savininkų ir naudotojų veiklos priežiūros priemonių įgyvendinimo procesas, kuriuo siekiama užtikrinti tinkamą žemės ir gamtos išteklių naudojimą bei jų teisinę apsaugą, taip pat nustatyti nukrypimus nuo nustatytų reikalavimų ir užfiksuoti teisės aktų pažeidimus, bei pagal kompetenciją imtis įstatymų numatytų priemonių pažeidėjams nubausti.

Už žemės naudojimo valstybinės kontrolės vykdymą atsakinga Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos, tiesiogiai kontrolę vykdo teritoriniai žemėtvarkos skyriai. Baigiamajame darbe apžvelgtas ir įvertintas žemės naudojimo valstybinės kontrolės reglamentavimas ir vykdymas Širvintų savivaldybėje. Tyrimui panaudoti literatūros šaltinių analizės, lyginamosios ir vertinamosios analizės ir loginio mąstymo metodai.

Baigiamajame darbe išanalizuoti žemės naudojimą ir valstybinės kontrolės vykdymą reglamentuojantys teisės aktai, Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos, Širvintų žemėtvarkos skyriaus dokumentacija kontrolės vykdymo klausimais. Nustatyta, kad žemės naudojimo valstybinė kontrolė nėra pakankamai efektyvi ir neskatina taupiai naudoti žemę. Apibūdintas kontrolės darbų organizavimas, jos vykdymo problemos, ir pateikti pasiūlymai padėčiai pagerinti.

SUMMARY

Public Land Use Control: Regulation and Inforcement in Širvintos Municipality

Keywords: *land plot, agricultural land, public land use control, rational use of land, violations of land use.*

In all times the land was seen as universal value, which main social function is to serve for the welfare of people. Any physical activity has impact on the natural state and functions of land, that is why the rational and effective use of land is so important. Public land use control has to ensure that the land administrators and land users respect and comply the laws regulating the land use and to protect the stateland ownership.

Public land use control is the process of land administrators and land users activity supervision, which is regulated by laws, which is intended to ensure proper land and natural resources usage and legal protection, also identify deviation from the requirements and fixate violations, and under jurisdiction take legal actions to punish offenders.

The Nacional Land Service under the Ministry of Agriculture of the Republic of Lithuania and territorial Land divisions are responsible for the public land use control. The regulation and execution of public land use control in Širvintai municipality is reviewed and estimated in this thesis. There are literature source analysis, comparative and assessment analysis, and logical methods used in this final work.

The laws regulating the land use control, the Nacional Land Service under the Ministry of Agriculture of the Republic of Lithuania, Širvintai land division documentation on public land use control is analyzed. It is found that the public land use control in Širvintai municipality, also as in the Republic of Lithuania, is not effective enough and does not promote the efficient use of land. There is the organization of the land use control work and its problems described and the proposals to improve the situation presented in the thesis.

ANKETA

1. Kokie Administracinių teisės pažeidimo kodekso (ATPK) straipsniai labiausiai taikytini norint užtikrinti tinkamą žemės naudojimą? (pažymėti pagal svarbą +++, ++, +, -)

- ☐ 47 str. – riboženklių sunaikinimas
- ☐ 52 str. – derlingo dirvožemio sluoksnio išsaugojimas vykdant žemės kasimo darbus
- ☐ 52-1 str. – privalomų priemonių dirvožemiui apsaugoti nevykdymas
- ☐ 52-2 str. – žemės naudojimas ne pagal paskirtį (jos nenaudojimas)
- ☐ 51-13 str. – specialiųjų žemės naudojimo sąlygų nevykdymas
- ☐ 100 str. Žemės nesutvarkymas kad būtų tinkama naudoti pagal paskirtį
- ☐ 101 str. – savavališkas nukrypimas nuo žemėtvarkos projekto
- ☐ 107 str. – nekovojoimas su piktžolėmis
- ☐ 45 str. – savavališkas žemės užėmimas

2. Kokiais atvejais reikia taikyti sankcijas už savavališką nukrypimą nuo žemėtvarkos projekto (101 str.)?

- ☐ Kai paženklinant nesilaikoma žemės valdos projekte suprojektuotų ribų
- ☐ Kai nesilaikoma kaimo plėtros žemėtvarkos projekte suprojektuotų teritorijų ūkininko sodybos vietos parinkimui
- ☐ Kai nesilaikoma kaimo plėtros žemėtvarkos projekte suprojektuotų žemės ūkio naudmenų arba miško sklypų ribų
- ☐ Kai nesilaikoma kaimo plėtros žemėtvarkos projekte ar žemės valdos projekte suprojektuotų bendro naudojimo ar servitutinių kelių
- ☐ kiti atvejai (parašyti)_____

3. Kokiais atvejais reikia taikyti sankcijas už žemės nesutvarkymą taip, kad ji būtų tinkama naudoti pagal paskirtį (100 str.)?

- ☐ Kai išnuomota žemė gražinama savininkui jos tinkamai nesutvarkius
- ☐ Kai žemės ūkio paskirties žemė nedirbama ir dėl to pradeda apaugti krūmais ir medžiais, dirvonuoja
- ☐ Kai dėl apleidimo žemė jau nėra tinkama naudoti pagal paskirtį (buvusiose žemės ūkio naudmenose auga miškas arba yra pelkė)
- ☐ kiti atvejai (parašyti)_____

4. Kokiais atvejais reikia taikyti sankcijas už žemės naudojimo reikalavimų pažeidimus (52-2 str.)?

- ☐ kai žemės ūkio paskirties žemė nenaudojama žemės ūkio veiklai
- ☐ kai žemės ūkio paskirties žemėje be leidimo įveisiamas miškas
- ☐ kai kitos paskirties žemė nenaudojama detalajame plane numatyta veiklai
- ☐ kai miškų ūkio paskirties žemė naudojama žemės ūkio veiklai
- ☐ kiti atvejai (parašyti)_____

5. Ar žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdančys specialistai turėtų nagrinėti bylas dėl šių ATPK straipsniuose numatytų pažeidimų:

51-13 str. Specialiųjų žemės naudojimo sąlygų pažeidimas arba nevykdymas.

Ne taip tikrinti ir aktą persiųsti kitai institucijai

52 str. Savavališkas derlingojo dirvožemio pasisavinimas

Ne taip tikrinti ir aktą persiųsti kitai institucijai

52-1 str. Rekultivacijos projektų nevykdymas

Ne taip tikrinti ir aktą persiųsti kitai institucijai

55 str. Vandens telkinių apsaugos zonų ar pakrančių apsaugos juostų režimo pažeidimas

Ne taip tikrinti ir aktą persiųsti kitai institucijai

6. Ar reikalinga padidinti baudų dydį už pažeidimus, numatytus ATPK:

Str. Nr.	Nereikia	Didinti		
		Iki 30 proc.	30-50 proc.	> 50 proc.
45				
47				
52				
52-1				
52-2				
100				
101				
107				

7. Kaip užtikrinti, kad deklaruojančiam žemę asmeniui išmokos būtų mokamos tik skatinant žemės ūkio veiklą?

☐ už pievas, ganyklas ir daugiametes žoles nemokėti ne tik mažiau palankių ūkininkauti žemių išmokų, bet ir tiesioginių išmokų, jeigu asmuo nelaiko gyvulių (jų nėra registre)

☐ jeigu asmuo neturi kaime sodybos ir ten negyvena, neįdeda lėšų ūkio vystymui, išmokų dydį sumažinti

☐ kiti atvejai (parašyti)_____
