



LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS

PAŽYMA DĖL X SKUNDO PRIEŠ PANEVĖŽIO MIESTO SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJĄ

2014-10-17 Nr. 4D-2014/2-1264
Vilnius

I. SKUNDO ESMĖ

1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius 2014-09-02 gavo X (toliau vadinama – Pareiškėja), atstovaujamos A (toliau vadinama – Pareiškėjos atstovas), skundą dėl Panevėžio miesto savivaldybės (arba toliau vadinama – Savivaldybė) administracijos pareigūnų veiksmų (neveikimo) vilkinant spresti privažiuojamojo kelio prie žemės sklypo, [...], įrengimo klausimą.

2.2. Pareiškėjos atstovas skunde nurodo:

2.1. Panevėžio apskrities viršininko 2006-12-28 sprendimu Nr. 1059-1894 B buvo atkurtos nuosavybės teisės perduodant neatlygintinai nuosavybėn naują 0,1872 ha žemės sklypą, [...]. Nuo 2011-03-08 žemės sklypas nuosavybės teise priklauso Pareiškėjai. Kadangi žemės sklypas gautas neatlygintinai už turėtą žemę, pagal galiojančius teisės aktus, atkuriant nuosavybės teisę, turėjo būti perduotas įrengtas žemės sklypas, tačiau, „[...] nors nuosavybė užregistruota 2007 m., jokio kelio, net keliuko prie sklypo nėra. Tik bendrajame [...] plane yra numatytas įvažiavimas (ne gatvė, o įvažiavimas) prie sklypo“ (šios ir kitų citatų kalba netaisyta).

2.2. Dėl privažiavimo įrengimo jis 2013 metais kreipėsi į Savivaldybės administraciją, tačiau gavo atsakymą, kad Savivaldybės biudžete nėra lėšų. Pakartotinai kreipusis į Savivaldybės administraciją, Savivaldybės administracijos 2013-12-17 raštu Nr. 19.45.-2907 buvo informuotas: „[...] prašymas dėl privažiavimo iki privataus sklypo miesto ribos 2013 m. gruodžio 11 d. [...] buvo pateiktas svarstyti Miesto ūkio ir aplinkosaugos komiteto posėdžio nariams. Minėto posėdžio metu nutarta iki 2014 m. birželio 1 d. pažymėti būsimos gatvės privažiavimui prie ... gatvėje esančių privačių sklypų ribas.“

2.3. 2014-03-05 „[...] gavau iš savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojo atsakymą [...]; „įmonė atliko privažiavimo prie sklypų tarp [...] ašies nužymėjimo darbus.“ Aš ne kelininkas, bet „gatvės raudonąsias linijas“ ir „ašies nužymėjimo darbus“ turėtų būti skirtingi dalykai. Tai ko neatliko Savivaldybė ir ką atliko?“

3. Pareiškėjos atstovas Seimo kontrolieriaus prašo:

patarti, „[...] kaip elgtis, ką daryti ir [...] kas dar gali išspręsti šią problemą“, bei informuoti, ar Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-12-03 nutarimas Nr. 1324 „Dėl naujų žemės sklypų dydžio miestuose, detaliųjų planų rengimo ir teritorijų inžinerinės įrangos“ „[...] nustoja galioti tik nuo š. m. sausio 1 d.? Ar tai reiškia, jog nutarimas galiojo tą visą laiką?“

II. TYRIMAS IR IŠVADOS

Skundo tyrimui reikšmingos faktinės aplinkybės

4. Nekilnojamojo turto registro duomenimis, Pareiškėja 0,1872 ha žemės sklypo (kadastro Nr. ...; sklypo naudojimo būdas – gyvenamosios teritorijos; naudojimo pobūdis – mažaaukščių gyvenamųjų namų statybos), [...], savininkė yra nuo 2011-03-08. Sklypas buvo suformuotas atliekant kadastrinius matavimus (kadastro duomenų nustatymo data – 2006-10-02).

5. Savivaldybės administracijos:

5.1. 2013-09-10 rašte Nr. IS-12.1.11-3981 Pareiškėjos atstovui nurodyta:

„Neturim biudžeto lėšų ir pakankamo finansavimo iš Lietuvos automobilių kelių direkcijos prie Susisiekimo ministerijos, naujų gatvių projektavimo ir statybos darbai vykdomi gavus Europos Sąjungos fondų tikslines lėšas minėtiems darbams atlikti. Kada artimiausiu metu bus vykdomas panašus projektas ir bus gautas finansavimas minėtiems darbams, priklauso ne tik nuo Panevėžio miesto savivaldybės administracijos veiksmų.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. lapkričio 28 d. nutarimu Nr. 1482 patvirtintoje 2014–2020 metų nacionalinės pažangos programoje numatytas uždavinys 3.2.1. „plėtoti modernią transporto infrastruktūrą ir darnų judrumą.“ Įgyvendinant šį uždavinį, numatoma modernizuoti miestų [...] sausumos [...] transporto infrastruktūrą [...]. Europos Parlamentui ir tarybai patvirtinus 2014–2020 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos naudojimą reglamentuojančius Europos Sąjungos teisės aktus, persvarsčius 2014–2020 metų nacionalinės pažangos programą, LR Vyriausybė planuos ir paskirstys programos lėšas pavaldžioms institucijoms, ir tik tada Panevėžio miesto savivaldybės administracija žinos skiriamas lėšas numatytiems projektams.

Jūsų prašymas dėl gatvės tiesimo bus įtrauktas į svarstomų remontuoti objektų sąrašą.“

5.2. 2014-03-05 rašte Nr. 19-553/4.5/ Pareiškėjos atstovui nurodyta:

„Vadovaujantis Miesto ūkio ir aplinkosaugos komiteto rekomendacijomis C įmonė atliko privažiavimo prie sklypų tarp [...] ašies nužymėjimo darbus. [...].“

5.3. 2014-05-21 rašte Nr. IS-28801(30.2) Pareiškėjos atstovui nurodyta:

„Viešos tvarkos ir kontrolės skyriaus darbuotojai nustatė, kad Jums priklausantis žemės sklypas šiuo metu yra nenaudojamas – sklypas nešienautas, kaupiamos šiukšlės [...].“

Vadovaujantis Panevėžio miesto tvarkymo ir švaros taisyklių pakeitimo [...] 2.2 punktu, „Privačių valdų savininkai [...] privalo tvarkyti, palaikyti švarą, šienauti ir prižiūrėti [...] nuosavybės teise priklausančias teritorijas [...]. Viešosios tvarkos ir kontrolės skyrius įpareigoja Jus nedelsiant teritoriją sutvarkyti ir ateityje pastoviai bei laiku valyti ir prižiūrėti.

Neįvykdžius šio nurodymo, vadovaujantis „Nenaudojamų žemės sklypų Panevėžio mieste nustatymo tvarkos aprašu“, patvirtintu 2013 m. gegužės 30 d. tarybos sprendimu Nr. 1-162, Jūsų žemės sklypui bus taikomas metinis 4 proc. žemės vertės mokesčio tarifas.“

6. Seimo kontrolierius, atlikęs X skundo dėl infrastruktūros neįrengimo Šiaulių mieste tyrimą, 2014-03-31 pažymoje Nr. 4D-2013/2-662 „Dėl X skundo prieš Šiaulių miesto savivaldybės administraciją“, Lietuvos Respublikos Ministrui Pirmininkui Algirdui Butkevičiui rekomendavo: „atsižvelgiant į tai, kad nauji žemės sklypai individualiai statybai nuosavybės teisių atkūrimui buvo suformuoti, neįgyvendinus Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-12-03 nutarime Nr. 1324 „Dėl naujų žemės sklypų dydžio miestuose, detaliųjų planų rengimo ir teritorijų inžinerinės įrangos“ savivaldybėms įtvirtintos pareigos iki 1999-01-01 atlikti teritorijos inžinerinės įrangos (gatvių tiesimo, profiliavimo, elektros tiekimo linijų tiesimo) darbus (Šiaulių miesto savivaldybės tvirtinimu, šio nutarimo įgyvendinimui nebuvo skirtas finansavimas), pavesti atsakingoms institucijoms pateikti išvadą, kieno iniciatyva, lėšomis ir kokia tvarka turi būti sprendžiamas šis klausimas, kad būtų užtikrinta žemės sklypų savininkų konstitucinė teisė į nuosavybę (sudėtinė nuosavybės teisės dalis – teisė naudoti nuosavybės teise priklausantį turtą pagal paskirtį).“

7. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija, vykdydama Ministro Pirmininko pavedimą, įformintą Vyriausybės kanclerio 2014-04-08 rezoliucija Nr. 13-1295, 2014-05-06 rašte Nr. (14-3)-D8-3368 pažymėjo:

„[...]

Pažymime, kad Lietuvos Respublikos teisės aktų sistemoje nėra aiškaus ir konkretaus infrastruktūros plėtros reguliavimo. Nėra priimtas įstatymas, kompleksiskai reguliuojantis infrastruktūros plėtrą, o kiti įstatymai (Žemės įstatymas, Teritorijų planavimo įstatymas, Statybos įstatymas) reguliuoja atskirus infrastruktūros plėtros etapus, tačiau neapibrėžia aiškios sistemos, infrastruktūros plėtrą organizuojančių ir joje dalyvaujančių subjektų, jų teisių, pareigų bei atsakomybės. Dėl skirtingo inžinerinės infrastruktūros teisinio reglamentavimo Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012–2016 metų programos įgyvendinimo prioritetinių priemonių, patvirtintų 2013-03-13 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 228 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012–2016 metų programos įgyvendinimo prioritetinių priemonių patvirtinimo“, 282 punkte nurodyta iki 2016 m. II ketv. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai kartu su Lietuvos Respublikos ūkio ministerija nustatyti gyvenamųjų ir negyvenamųjų vietovių infrastruktūros plėtros valdymo ir reguliavimo pagrindus ir parengti Lietuvos Respublikos infrastruktūros įstatymo projektą, kurio reguliavimo sritis apimtų teisinius santykius, susijusius su urbanizuojamų ir neurbanizuojamų teritorijų infrastruktūros plėtra, nustatytų šios plėtros valdymo ir reguliavimo pagrindus bei reguliuotų fizinių, juridinių ir kitų asmenų, neturinčių juridinio asmens teisių, valstybės ir savivaldybės institucijų teises, pareigas ir atsakomybę šiame procese. Infrastruktūros plėtros įstatymu būtų siekiama užtikrinti visuomenės poreikius atitinkančią infrastruktūros plėtrą, sudarant sąlygas fiziniams ir juridiniams asmenims priimtinomis sąlygomis naudotis inžineriniais tinklais ir susisiekimo komunikacijomis.

2014-02-27 Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymu Nr. D1-193 patvirtinta darbo grupė Lietuvos Respublikos infrastruktūros įstatymo koncepcijos ir Lietuvos Respublikos infrastruktūros įstatymo projektams parengti. Pagrindinė darbo grupės užduotis – parengti įstatymą, kuris aiškiai apibrėžtų infrastruktūros vystymo, finansavimo ir atsakomybių ribas. Rengiama įstatymo koncepcija ateityje gerokai palengvins tiek žmonių, norinčių prisijungti prie inžinerinių tinklų, tiek savivaldybių darbuotojų darbą, taip pat suteiks šiems procesams daugiau skaidrumo. Įstatymo koncepcijos projektas bus derinamas su visuomene, skelbiant jį Seimo teisės aktų projektų informacinėje sistemoje.“

8. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija, vykdydama Ministro Pirmininko pavedimą, įformintą Vyriausybės kanclerio 2014-04-08 rezoliucija Nr. 13-1295, kartu su Finansų ir Aplinkos ministerijomis išnagrinėjusi Seimo kontrolieriaus 2014-03-31 pažymos Nr. 4D-2013/2-662 „Dėl X skundo prieš Šiaulių miesto savivaldybės administraciją“ 51.1 papunktyje nurodytą rekomendaciją, 2014-05-07 rašte Nr. 3IN-Š-637-568 pažymėjo:

„[...] nuo 1997-07-09 nuosavybės teisių atkūrimo į miesto žemę sąlygas ir tvarką reglamentuoja Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo (toliau vadinama – Atkūrimo įstatymas) 5 straipsnis. Atkūrimo įstatymo 5 straipsnio 2 dalies 2 punkte, galiojusiame iki 1999-06-02, buvo nurodyta, jog nuosavybės teisės į žemę, iki 1995-06-01 miestams nustatyta tvarka priskirtose teritorijose, atkuriamos perduodant neatlygintinai nuosavybėn piliečiui naują žemės sklypą, Vyriausybei patvirtinus jo dydį tame mieste, kuriame buvo turėtoji žemė, išskyrus Neringos miestą, arba piliečių pageidavimu – mieste, kuriame jie gyvena (išskyrus Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio, Alytaus, Marijampolės, Druskininkų, Palangos, Birštono ir Neringos miestus). Atkūrimo įstatymo 5 straipsnio 3 dalyje buvo nurodyta, kad piliečiams neatlygintinai perduodamo nuosavybėn naujo žemės sklypo, esančio miesto teritorijai priskirtoje žemėje, dydį kiekviename mieste tvirtina Vyriausybė miesto, rajono savivaldybės siūlymu.

Svarbu pažymėti ir tai, kad Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo 22 straipsnyje buvo įtvirtinta nuostata, kad miestų (rajonų) savivaldybės iki 1999-01-01 biudžeto lėšomis parengia miestų vietovių, kuriose numatoma už nuosavybės teise turėtą žemę suteikti žemės sklypus

individualiai statybai ar kitai paskirčiai, teritorijų planavimo dokumentus (detaliuosius planus) ir Vyriausybės nustatyta tvarka šias teritorijas įrengia.

Įgyvendinama Atkūrimo įstatymo 5 straipsnio 3 dalies ir Žemės reformos įstatymo 22 straipsnio nuostatas, Lietuvos Respublikos Vyriausybė 1997-12-03 priėmė nutarimą Nr. 1324 „Dėl naujų žemės sklypų dydžio miestuose, detaliųjų planų rengimo ir teritorijų inžinerinės įrangos“, kuris įsigaliojo 1997-12-10 ir kurio 6.2 papunktyje buvo nurodyta, kad už nuosavybės teise turėtą žemę, gyvenamuosius namus, jų dalis, butus nauji žemės sklypai piliečiams neatlygintinai perduodami nuosavybėn individualiai statybai ir kitai paskirčiai miestų teritorijose, kai: parengti ir patvirtinti numatytų teritorijų detalieji planai; pagal detaliuosius planus paženklinėti nauji žemės sklypai, gatvės; pagal statybos projektus nutiestos, suprofiluotos, žvyruotos gatvės, nutiestos elektros tiekimo linijos. Šie darbai finansuojami iš savivaldybių biudžeto lėšų.

Minėto nutarimo 2.2 punkte taip pat buvo numatyta, kad tais atvejais, kai piliečiams nauji žemės sklypai individualiai statybai ir kitai paskirčiai yra perduoti (suteikti) neįvykdžius teritorijos inžinerinės įrangos darbų, jie turi būti atlikti šio nutarimo 3 punkte nustatytu laiku, t. y. iki 1999-01-01.

Šio nutarimo 3 punkte nurodyta data „iki 1999-01-01“, atitiko tuo metu galiojusio Žemės reformos įstatymo 22 straipsnio nuostatą, t. y. savivaldybės iki tos datos buvo įpareigosios parengti teritorijų planavimo dokumentus (detaliuosius planus), kuriuose būtų suplanuoti nauji žemės sklypai individualiai statybai ir Vyriausybės nustatyta tvarka šiose teritorijose įrengti inžinerinę įrangą.

Sistemiškai vertindami pirmiau minėtas Atkūrimo įstatymo 5 straipsnio, Žemės reformos įstatymo 22 straipsnio ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-12-03 nutarimo Nr. 1324 nuostatas, manome, kad 1997-12-10–1999-06-02 laikotarpiu institucijos, nagrinėjančios piliečių prašymus dėl nuosavybės teisių atkūrimo į žemę, piliečiui galėjo perduoti neatlygintinai nuosavybėn tik pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-12-03 nutarimą Nr. 1324 savivaldybės įrengtą naują žemės sklypą, o tais atvejais, kai piliečiams nauji žemės sklypai individualiai statybai ir kitai paskirčiai buvo perduoti (suteikti) neatlygintinai nuosavybėn nuo 1997-07-09 iki 1997-12-10, t. y. nuo Atkūrimo įstatymo įsigaliojimo dienos iki Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-12-03 nutarimo Nr. 1324 įsigaliojimo dienos, neįvykdžius teritorijos inžinerinės įrangos darbų, jie turėjo būti atlikti šio nutarimo 3 punkte nustatytu laiku, t. y. iki 1999-01-01.

Pažymime, kad nors Finansų ministerija, vykdydama pirmiau minėtą Ministro Pirmininko pavedimą, 2014-04-25 raštu Nr. ((2.36-04)-5K-10483530)-6K-1403451 informavo Žemės ūkio ministeriją, kad 1998 biudžetinais metais savivaldybių biudžetų pajamų planai buvo įvykdyti ir buvo gauta 350 mln. Lt viršplaninių pajamų, kas, Finansų ministerijos nuomone, turėjo sudaryti realias finansines galimybes įgyvendinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-12-03 nutarimo Nr. 1324 nuostatas, reglamentuojančias perduodamų neatlygintinai nuosavybėn naujų žemės sklypų individualiai statybai ir kitai paskirčiai miestuose inžinerinės įrangos įrengimo sąlygas, vis tik savivaldybės institucijos biudžeto lėšų nurodytiems darbams atlikti skyrė per mažai, todėl, deja, užtekdavo lėšų tik detaliesiems planams parengti, o teritorijos inžineriniams tinklams įrengti lėšų ne visur pakakdavo. Galimai dėl šios priežasties Lietuvos Respublikos Seimas 1999-05-13 pakeitė ir papildė Atkūrimo įstatymo 5 straipsnio 2 dalies 2 punktą (Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 2, 4, 5, 10, 12, 13, 15, 16, 18, 20, 21 straipsnių pakeitimo ir papildymo 1999-05-13 įstatymas Nr. VIII-1181, kuris įsigaliojo 1999-06-02), kuriame numatė, kad nuosavybės teisės į žemę, iki 1995-06-01 buvusią miestams nustatyta tvarka priskirtose teritorijose, atkuriamos [...], perduodant neatlygintinai nuosavybėn piliečiui naują Vyriausybės nustatyta tvarka įrengtą arba neįrengtą žemės sklypą, [...]. Taigi, pakeitus Atkūrimo įstatymo 5 straipsnį, piliečiui, turėjusiam teisę į nuosavybės teisių atkūrimą, atsirado dvi alternatyvos: galimybė perduoti neatlygintinai nuosavybėn naują žemės sklypą individualiai statybai miesto teritorijos dalyje, kurioje yra įrengta inžinerinė įranga, arba kurioje inžinerinė įranga neįrengta.

Pažymime, kad nuo 2000-07-12 taip pat buvo pakeistas ir Žemės reformos įstatymo 22 straipsnis (Žemės reformos įstatymo 5, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22 straipsnių

pakeitimo ir papildymo 2000-06-27 įstatymas Nr. VIII-1757). Šiame straipsnyje neliko pirmiau minėtos nuostatos apie teritorijų įrengimą, o įsigaliojo naujos šio straipsnio nuostatos, numatančios, kad savivaldos institucijos iki 2001-01-01 savo biudžeto lėšomis parengia miestų vietovių, kuriose numatoma už nuosavybės teise turėtą žemę suteikti žemės sklypus individualiai statybai ar kitai paskirčiai, teritorijų planavimo dokumentus (detalesius planus). Šis Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo 22 straipsnis dar kartą buvo pakeistas Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo 8, 9, 10, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22 straipsnių pakeitimo ir papildymo 2001-08-03 įstatymu Nr. IX-496. Šiuo įstatymu pakeistame Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo 22 straipsnyje buvo numatyta, kad savivaldybių institucijos iki 2002-07-01 savo biudžeto lėšomis parengia ir patvirtina miestų vietovių, kuriose numatoma už nuosavybės teise turėtą žemę suteikti žemės sklypus individualaus gyvenamojo namo statybai ar kitai paskirčiai, teritorijų planavimo dokumentus (detalesius planus). Ši nuostata galioja ir šiuo metu.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, darytina išvada, kad, įsigaliojus Žemės reformos įstatymo 5, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22 straipsnių pakeitimo ir papildymo 2000-06-27 įstatymui Nr. VIII-1757, savivaldybėms liko pareiga savo biudžeto lėšomis parengti ir patvirtinti tik miestų vietovių, kuriose numatoma už nuosavybės teise turėtą žemę suteikti žemės sklypus individualaus gyvenamojo namo statybai ar kitai paskirčiai, teritorijų planavimo dokumentus (detalesius planus). Pažymime, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-12-03 nutarimu Nr. 1324 realizuojamos Atkūrimo įstatymo 5 straipsnio 3 dalies ir Žemės reformos įstatymo 22 straipsnio normos, tačiau pagal Konstitucijoje įtvirtintą įstatymų viršenybės įstatymo įgyvendinamųjų aktų atžvilgiu principą šis nutarimas negali pakeisti pačių įstatymų ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios savo galia konkuruotų su minėtų įstatymų normomis. Todėl manome, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-12-03 nutarimo Nr. 1324, galiojusio iki 2014-01-01 (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013-12-18 nutarimu Nr. 1225 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-12-03 nutarimo Nr. 1324 „Dėl naujų žemės sklypų dydžio miestuose, detaliųjų planų rengimo ir teritorijų inžinerinės įrangos“ pripažinimo netekusiu galios“ šis nutarimas pripažintas netekusiu galios), nuostatos galėjo būti taikomos tiek, kiek jos neprieštaravo atitinkamu laikotarpiu galiojusių Atkūrimo įstatymo 5 straipsnio ir Žemės reformos įstatymo 22 straipsnio nuostatoms.

Pažymime, kad nei šiuo metu galiojančiuose Atkūrimo įstatyme, nei Žemės reformos įstatyme, nei šių įstatymų įgyvendinamuosiuose teisės aktuose, nei kituose teisės aktuose, reglamentuojančiuose nuosavybės teisių atkūrimą į žemę, nėra numatyta, kad savivaldybės savo biudžeto lėšomis privalo įrengti teritorijų, kuriose pagal Atkūrimo įstatymo 5 straipsnį suplanuoti (planuojami) perduodami (perduoti) neatlygintinai nuosavybėn nauji žemės sklypai individualiai statybai ar kitai paskirčiai miestuose, inžinerinę infrastruktūrą (vandentiekio, nuotekų tinklus, gatvių apšvietimą, gatvių dangą ir pan.). Priešingai, minėtų teisės aktų nuostatos numato galimybę už mieste turėtą žemę piliečiui perduoti neatlygintinai nuosavybėn neįrengtą naują žemės sklypą individualiai statybai ar kitai paskirčiai.

Pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 1 ir 2 punktus savivaldybės funkcijos pagal sprendimų priėmimo laisvę skirstomos į savarankiškasias ir valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms). Savarankiškosios (Konstitucijos ir įstatymų nustatytos (priskirtos)) savivaldybių funkcijos nurodytos įstatymo 6 straipsnyje. Įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės turi Konstitucijos ir įstatymų nustatytą sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo, įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už savarankiškųjų funkcijų atlikimą. Įgyvendinant šias funkcijas savivaldybių veiklą saisto įstatymų nustatyti reikalavimai ir tvarka, kuri, kaip numatyta įstatymuose, nustatoma ir kituose teisės aktuose. Pagal Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 19, 30 ir 32 punktus keletas iš savarankiškų savivaldybių funkcijų yra teritorijų planavimas, savivaldybės teritorijos bendrojo plano ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimas; šilumos ir geriamojo vandens tiekimas ir nuotekų tvarkymo organizavimas; savivaldybių vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, taisymas, tiesimas ir saugaus eismo organizavimas. Manome, kad iš šių Vietos savivaldos įstatymo nuostatų galėtų būti kildinama savivaldybių kompetencija atlikti teritorijų, kuriose suplanuoti (planuojami) pagal Atkūrimo įstatymo 5 straipsnio nuostatas

perduodami neatlygintinai nuosavybėn nauji žemės sklypai, inžinerinės infrastruktūros (vandentiekio, nuotekų tinklus, gatvių apšvietimą, gatvių dangą ir pan.) įrengimo darbus. Tačiau svarbu pažymėti, kad Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 19, 30 ir 32 punktuose nustatytos savarankiškosios savivaldybių funkcijos nesuponuoja savivaldybei pareigos įrengti minėtose teritorijose inžinerinę infrastruktūrą, nepaisant kitų savivaldybės gyventojų, kurių gynimo prioritetus, įgyvendinimo etapus, apimtis pagal turimas savivaldybės finansines galimybes ir kitus išteklius formuoja savivaldybės gyventojų išrinkta taryba ir netiesiogiai išrinktas meras, interesų. Kad būtų įgyvendintos savivaldos funkcijos, remiamasi ekonominės veiklos pagrindais, įtvirtintais Konstitucijos 121 straipsnyje, Vietos savivaldos, Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo, Vietos rinkliavų, Biudžetinės sandaros įstatymuose ir kt. Savivaldybė savarankiškai sudaro ir tvirtina savo biudžetą, paskirsto lėšas funkcijoms įgyvendinti pagal numatytus prioritetus, kurių pasirinkimas ir finansavimo jiems skyrimas priklauso nuo gyventojų išrinktų atstovų (savivaldybės tarybos, mero) politinės valios įgyvendinimo.“

Skundo tyrimui reikšmingi teisės aktai

9. Lietuvos Respublikos įstatymai.

9.1. Vietos savivaldos įstatymo:

9.1.1. *4 straipsnis* – „1. Pagrindiniai principai, kuriais grindžiama vietos savivalda, yra: [...]; 10) veiklos skaidrumo. Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla turi būti aiški ir suprantama savivaldybės gyventojams, kurie tuo domisi, jiems sudaromos sąlygos gauti paaiškinimus, kas ir kodėl daroma; 11) viešumo ir reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę. Savivaldybės gyventojai ar jų atstovai turi teisę susipažinti su savivaldybės institucijų sprendimų projektais ir priimtais sprendimais, gauti viešus ir motyvuotus atsakymus į pareikštą nuomonę apie savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų ar atskirų valstybės tarnautojų darbą“;

9.1.2. *6 straipsnis* – „Savarankiškosios (Konstitucijos ir įstatymų nustatytos (priskirtos) savivaldybių funkcijos: [...]; 32) savivaldybių vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, taisymas, tiesimas ir saugaus eismo organizavimas“;

9.1.3. *16 straipsnis* – „2. Išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija: [...]; 15) savivaldybės biudžeto [...] tvirtinimas Biudžeto sandaros įstatymo ir Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo nustatyta tvarka, prireikus savivaldybės biudžeto tikslinimas.“

9.2. Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo:

5 straipsnis (galiojo nuo 2006-11-16 iki 2009-05-19) – „1. Nuosavybės teisės į žemę, iki 1995 m. birželio 1 d. buvusių miestams nustatyta tvarka priskirtose teritorijose, atkuriamos: [...]; 3) perduodant neatlygintinai nuosavybėn piliečiui naują Vyriausybės nustatyta tvarka įrengtą arba neįrengtą žemės sklypą, Vyriausybei patvirtinus jo dydį tame mieste, kuriame buvo turėtoji žemė, išskyrus Kuršių nerijos nacionalinio parko teritoriją, arba piliečių pageidavimu mieste, kuriame jie gyvena (išskyrus Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio, Alytaus, Marijampolės, Druskininkų, Palangos, Birštono miestus ir Kuršių nerijos nacionalinio parko teritoriją). [...]“

9.3. Žemės reformos įstatymo:

9.3.1. *22 straipsnis* (galiojo nuo 1997-07-02 iki 2000-06-27) – „Miestų (rajonų) savivaldybės iki 1999 m. sausio 1 d. biudžeto lėšomis parengia miestų vietovių, kuriose numatoma už nuosavybės teise turėtą žemę suteikti žemės sklypus individualiai statybai ar kitai paskirčiai, teritorijų planavimo dokumentus (detaliuosius planus) ir *Vyriausybės nustatyta tvarka šias teritorijas įrengia*“;

9.3.2. *22 straipsnis* (galioja nuo 2001-08-03) – „1. Savivaldybių institucijos iki 2002 m. liepos 1 d. savo biudžeto lėšomis parengia ir patvirtina miestų vietovių, kuriose numatoma už nuosavybės teise turėtą žemę suteikti žemės sklypus individualaus gyvenamojo namo statybai ar kitai paskirčiai, teritorijų planavimo dokumentus (detaliuosius planus).“

9.4. Žemės įstatymo:

9.4.1. 3 *straipsnis* – „1. Mokestį moka žemės savininkas – fizinis asmuo ir juridinis asmuo.“;

9.4.2. 8 *straipsnis* – „3. Savivaldybių tarybos turi teisę savo biudžeto sąskaita sumažinti mokestį arba visai nuo jo atleisti.“

10. Kiti teisės aktai

10.1. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-12-03 nutarimo Nr. 1324 „Dėl naujų žemės sklypų dydžio miestuose, detaliųjų planų rengimo ir teritorijų inžinerinės įrangos“ (galiojo nuo 1997-12-11 iki 2014-01-01):

10.1.1. 2 *punktas* – „Nustatyti, kad: 2.1. teritorijų, kuriose žemės sklypus kaip atlyginimą piliečiams už nuosavybės teise turėtą žemę, gyvenamuosius namus, jų dalis, butus numatoma perduoti individualiai statybai ir kitai paskirčiai, inžinerinę įrangą sudaro nutiestos, suprofiluotos, žvyruotos gatvės, nutiestos elektros tiekimo linijos; 2.2. tais atvejais, kai piliečiams nauji žemės sklypai individualiai statybai ir kitai paskirčiai yra perduoti (suteikti) neįvykdžius teritorijos inžinerinės įrangos darbų, jie turi būti atlikti šio nutarimo 3 punkte nustatytu laiku; 2.3. šio nutarimo 2.1 punkte nurodytos teritorijų inžinerinės įrangos ir detaliųjų planų rengimo darbai finansuojami iš savivaldybių biudžetų lėšų; 2.4. miestų teritorijų detalieji planai rengiami, derinami ir tvirtinami supaprastinta tvarka: planuojama ir svarstoma su visuomene dviem etapais, kaip numatyta detaliųjų planų rengimo taisyklėse“;

10.1.2. 3 *punktas* – „Miestų, rajonų savivaldybės turi iki 1999 m. sausio 1 d. parengti miestų teritorijų, kuriose piliečiams už nuosavybės teise turėtą žemę, gyvenamuosius namus, jų dalis, butus numatoma neatlygintinai perduoti naujus žemės sklypus individualiai statybai ir kitai paskirčiai, detaliuosius planus ir atlikti šio nutarimo 2.1 punkte nurodytos teritorijų inžinerinės įrangos darbus“;

10.1.3. 6 *punktas* – „6. Nustatyti, kad: [...]; 6.2. už nuosavybės teise turėtą žemę, gyvenamuosius namus, jų dalis, butus nauji žemės sklypai piliečiams neatlygintinai perduodami nuosavybėn individualiai statybai ir kitai paskirčiai miestų teritorijose, kai: 6.2.1. parengti ir patvirtinti numatytų teritorijų detalieji planai; 6.2.2. pagal detaliuosius planus paženklininti nauji žemės sklypai, gatvės; 6.2.3. pagal statybos projektus nutiestos, suprofiluotos, žvyruotos gatvės, nutiestos elektros tiekimo linijos.“

10.2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013-12-18 nutarimo Nr. 1225 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. gruodžio 3 d. nutarimo Nr. 1324 „Dėl naujų žemės sklypų dydžio miestuose, detaliųjų planų rengimo ir teritorijų inžinerinės įrangos“ pripažinimo netekusiu galios“:

10.2.1. 1 *punktas* – „Pripažinti netekusiu galios Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. gruodžio 3 d. nutarimą Nr. 1324 „Dėl naujų žemės sklypų dydžio miestuose, detaliųjų planų rengimo ir teritorijų inžinerinės įrangos“ [...];“

10.2.2. 2 *punktas* – „Šis nutarimas įsigalioja 2014 m. sausio 1 dieną.“

Išvados

11. Apibendrinus skundo tyrimo metu gautą informaciją (dokumentus), teisinį reglamentavimą, susijusius su Savivaldybės administracijos pareigūnų veiksmais (neveikimu) vilkinant spręsti privažiuojamojo kelio prie žemės sklypo, [...], įrengimo klausimą, konstatuotina:

11.1. Vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, taisyimas, tiesimas, vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 1 dalies 32 punkto nuostatomis (pažymos 9.1.2 papunktis), yra viena iš savarankiškųjų savivaldybių funkcijų.

11.2. Privažiuojamojo kelio iki žemės sklypo, [...], ir kitų šalia esančių žemės sklypų įrengimo klausimas yra tiesiogiai sietinas su Savivaldybės biudžeto lėšomis, skirtomis naujų gatvių projektavimo, statybos darbams, o pagal Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 15 punkto nuostatas (pažymos 9.1.3 papunktis) yra išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija.

11.3. Pareiškėjos atstovas į Savivaldybės administraciją dėl privažiuojamojo kelio prie žemės sklypo, [...], įrengimo, kaip nurodė skunde Seimo kontrolieriui (pažymos 2.2 punktas), kreipėsi 2013 metais.

11.4. Įsigaliojus Žemės reformos įstatymo 22 straipsnio nuostatų pakeitimui (pažymos 9.3.1, 9.3.2 papunkčiai), savivaldybėms liko pareiga savo biudžeto lėšomis parengti ir patvirtinti tik teritorijų planavimo dokumentus, tačiau nebenumatyta pareiga įrengti teritorijų, kuriose perduodami neatlygintinai nauji sklypai, inžinerinę įrangą.

12. Atsižvelgiant į tai, kas pirmiau išdėstyta, darytina išvada, kad nėra teisinio pagrindo konstatuoti burokratizmą dėl Savivaldybės administracijos pareigūnų veiksmų (neveikimo), nesprenžiant privažiuojamojo kelio iki žemės sklypo, [...], ir kitų šalia esančių žemės sklypų įrengimo klausimo, todėl, vadovaujantis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 2 punktu, Pareiškėjos skundas atmestinas.

13. Atkreiptinas Pareiškėjos atstovo dėmesys į tai, kad savivaldybių tarybos, vadovaujantis Žemės įstatymo 8 straipsnio 3 dalies nuostatomis, *turi teisę* savo biudžeto sąskaita sumažinti žemės mokestį arba visai nuo jo atleisti (pažymos 9.4.2 papunktis). Taigi, dėl žemės mokesčio sumažinimo ar atleidimo nuo jo, Pareiškėja turi teisę kreiptis į Savivaldybės administraciją.

14. Atsižvelgdamas į tai, jog Savivaldybės administracija 2013-09-10 raštu Nr. IS-12.1.11-3981 Pareiškėjos atstovui nurodė, kad jo prašymas dėl privažiuojamo kelio įrengimo bus įtrauktas svarstant remontuotinių objektų sąrašą, kai, „persvarsčius 2014–2020 metų nacionalinės pažangos programą, LR Vyriausybė planuos ir paskirstys programos lėšas pavaldžioms institucijoms, [...] Panevėžio miesto savivaldybės administracija žinos skiriamas lėšas numatytiems projektams“ (pažymos 5 punktas), Seimo kontrolierius rekomenduoja Savivaldybei raštu informuoti Pareiškėją arba jos atstovą, ar Lietuvos Respublikos Vyriausybė jau yra paskirsčiusi pirmiau nurodytas lėšas, ar Savivaldybės administracijai jau yra žinoma, kiek lėšų bus skiriama naujai įrengiamų gatvių projektavimo, statybos darbams (jei ne, kada numatoma šias lėšas paskirstyti), ar Pareiškėjos atstovo prašymas dėl privažiuojamo kelio įrengimo yra įtrauktas į svarstomų remontuoti objektų sąrašą (jei ne, nurodyti priežastis, pagrindžiant teisės aktų nuostatomis), bei atsakyti į Pareiškėjos atstovo keliamą (šios pažymos 2.3 punktas) klausimą.

III. SEIMO KONTROLIERIAUS SPRENDIMAS

15. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 2 punktu, Seimo kontrolierius nusprendžia:

X skundą dėl Panevėžio miesto savivaldybės administracijos pareigūnų veiksmų (neveikimo) vilkinant spręsti privažiuojamojo kelio prie žemės sklypo, [...], įrengimo klausimą atmesti.

IV. SEIMO KONTROLIERIAUS REKOMENDACIJOS

16. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 14 punktu, Seimo kontrolierius Panevėžio miesto savivaldybės administracijos direktorei Kristinai Nakutytei rekomenduoja raštu informuoti X atstovą A, ar Lietuvos Respublikos Vyriausybė jau yra paskirsčiusi pirmiau nurodytas lėšas (pažymos 5.1 punktas), ar Savivaldybės administracijai jau yra žinoma, kiek lėšų bus skiriama naujai įrengiamų gatvių projektavimo, statybos darbams (jei ne, kada numatoma šias lėšas paskirstyti), ar, atsižvelgus į Pareiškėjos atstovo prašymą dėl privažiuojamo kelio įrengimo, jis yra įtrauktas į svarstomų remontuoti objektų sąrašą (jei ne, nurodyti priežastis, pagrindžiant teisės aktų nuostatomis), bei atsakyti į Pareiškėjos atstovo keliamą (šios pažymos 2.3 punktas) klausimą.

Apie rekomendacijos nagrinėjimo rezultatus Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių informuoti iki 2014-11-17.

Seimo kontrolierius

Raimondas Šukys