



LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS

PAŽYMA DĖL X, Y IR A SKUNDO PRIEŠ PANEVĖŽIO MIESTO SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJĄ IR NACIONALINĘ ŽEMĖS TARNYBĄ PRIE ŽEMĖS ŪKIO MINISTERIJOS

2014-03-12 Nr. 4D-2013/2-1638

Vilnius

I. SKUNDO ESMĖ

1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius 2013-11-04 gavo X, Y ir A (toliau vadinama – pareiškėjai) skundą dėl žemės sklypų, į kuriuos B buvo atkurtos nuosavybės teisės, valdymo, naudojimo bei disponavimo bei dėl Panevėžio miesto savivaldybės (toliau vadinama – Savivaldybė) administracijos pareigūnų veiksmų (neveikimo), rengiant Panevėžio miesto bendrąjį planą, jo koncepciją.

2. Pareiškėjai skunde nurodė:

2.1. „[...] 1991 metų gegužės 15 d. mūsų mama B parašė pareiškimą [...], kad pretenduoja į nekilnojamąjį turtą žemę, bet ne mišką, esančią ... [...]. 1997 m. kovo 26 d. išduotoje Panevėžio apskrities valdytojo administracijos Panevėžio agrarinės reformos tarnybos pažymoje Nr. 122 [...] nurodoma, kad pagal 1937 m. balandžio 27 d. Lietuvos valstybinio archyvo Vyriausiosios žemės rūšiavimo komisijos archyvinio fondo sąrašą, buvę žemės savininkai B ir C Panevėžio apskrityje, ..., pagal dabartinę administracinę-teritorinę suskirstymą Panevėžio mieste ir Panevėžio rajone, Panevėžio seniūnijoje, ... kaime, valdė 34,16 ha žemės, bet ne miško plotą [...]“ (šios ir kitų citatų kalba netaisyta).

2.2. „1998-12-18 Panevėžio apskrities viršininko administracijos sprendimu Nr. 21-52724-13654 mūsų mamos B vardu po mirties buvo atkurta šioje vietoje nuosavybės teisė į 20,03 ha žemės ūkio pagrindinės tikslinės žemės naudojimo paskirties plotą, kurią pagal įstatymą paveldėjome 1999-05-18 [...]“.

2.3. „Iš Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Valstybinės miškų tarnybos 2013-05-21 rašto Nr. R2-1451 „Dėl valstybinės reikšmės miško Panevėžio miesto savivaldybės teritorijoje esančiuose privačiuose žemės ūkio paskirties sklypuose (kadastro Nr. ...)“ [...] sužinome, kad jau 1996 m. Panevėžio regiono Aplinkos apsaugos departamento Miškų kontrolės skyriaus vedėjas R. Lukšas mūsų sklypuose formuoja miško paskirties žemes, grubiai pažeisdamas Savininkų nuosavybės teises [...]“.

2.4. 2009–2011 metais buvo susirašinėjama su Savivaldybės administracija, kuri savo atsakymuose nurodė, jog rengiant Panevėžio miesto bendrojo plano keitimą bus sprendžiamas klausimas dėl teritorijos, kurioje yra pareiškėjams nuosavybės teise priklausantys žemės sklypai, naudojimo ir tvarkymo reglamentų pakeitimo galimybes, tačiau „[...] pažadai buvo neištesėti“.

3. Pareiškėjai prašo paaiškinti:

3.1. „Kodėl 1996 metais be pretendentų sutikimo žemės ūkio pagrindinės tikslinės žemės naudojimo paskirties žemė ir joje augantys menkaverčiai krūmai keičiama į miškų paskirties žemę?“

3.2. „Kodėl pripažįstama dviguba šių sklypų nuosavybės forma [...]?“

3.3. „Kodėl prieš pakeičiant šių sklypų naudojimo būdą ir nuosavybės formą iš žemės ūkio paskirties į valstybinės reikšmės mišką šie sklypai iš Savininkų nebuvo išpirkti?“

4. Pareiškėjai prie skundo pateikė Valstybinės miškų tarnybos 2013-05-21 raštą Nr. R2-1451 (kopiją), kuriame nurodyta:

„[...] Žemės sklypuose Nr. ... ir ... esantis miškas yra registruotas Lietuvos Respublikos miškų valstybės kadastrė, nes 1996 metų valstybinės miškų inventorizacijos metu atitiko Miškų įstatymo 2 straipsnyje nustatytus miškui keliamus reikalavimus. Pažymėtina, kad nuosavybės teisės į paminėtus žemės sklypus buvo atkurtos vėliau, t. y. Panevėžio apskrities viršininko 1998-12-18 sprendimu Nr. 21-52724-13654. [...].

Manome, kad žemės sklypuose Nr. ... ir ... esantys miškai pagrįstai priskirti miestų miškų pogrupiui [...].

Į žemės sklypus Nr. ... ir ... patenkantys Panevėžio miškų urėdijos Panevėžio miesto miškų [...] taksaciniai sklypai [...] vadovaujantis Miškų įstatymo 4 straipsnio 4 dalimi [...] yra valstybinės reikšmės miškai. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad nepaisant to, ar Vyriausybė tam tikrus miestų miškus formaliai yra priskyrusi valstybinės reikšmės miškams, miestų miškai pagal Miškų įstatymą yra valstybinės reikšmės miškai (Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimas).“

II. TYRIMAS IR IŠVADOS

Skundo tyrimui reikšmingos faktinės aplinkybės

5. Gavęs pareiškėjų skundą Seimo kontrolierius, vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19, 20 straipsniais, 2013-11-27 raštu Nr. 4D-2013/2-1638/3D-3505:

5.1. kreipėsi į Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos (toliau vadinama – NŽT) direktorių prašydamas patikrinti B nuosavybės teisių į žemės sklypus (kadastro Nr. ... ir ...) (arba toliau – Žemės sklypai) (į buvusių savininkų B ir C Panevėžio apskrityje, ..., valdytą žemę) atkūrimo teisėtumą;

5.2. kreipėsi į NŽT direktorių ir į Savivaldybės administracijos direktorių prašydamas (pagal kompetenciją):

5.2.1. informuoti, kaip buvo sprendžiamas B nuosavybės teisių atkūrimo klausimas, t. y. informuoti, ar nuosavybės teisės buvo atkuriamos kaip į miesto ar kaip į kaimo žemę;

5.2.2. informuoti, ar Žemės sklypai sprendimo atkurti nuosavybės teises B priėmimo metu jau buvo priskirti Panevėžio miesto teritorijai ir (arba) miesto miškams;

5.2.3. jei Žemės sklypai sprendimo atkurti nuosavybės teises B priėmimo metu jau buvo priskirti miesto miškams, informuoti, ar į šiuos Žemės sklypus B galėjo būti atkurtos nuosavybės teisės;

5.2.4. jei Žemės sklypai sprendimo atkurti nuosavybės teises B priėmimo metu jau buvo priskirti Panevėžio miesto teritorijai bei miesto miškams, informuoti, dėl kokių priežasčių bei kuo vadovaujantis nuosavybės teisių atkūrimo metu šiems Žemės sklypams buvo nustatyta žemės ūkio paskirtis;

5.2.5. informuoti, ar pagal Panevėžio miesto bendrąjį planą Žemės sklypai yra pažymėti kaip miesto miškai; jei taip, nuo kada pažymėti, kokia šių Žemės sklypų paskirtis;

5.2.6. jei pagal Panevėžio miesto bendrąjį planą Žemės sklypai nėra pažymėti kaip miesto miškai, informuoti, kokios paskirties teritorijai šie Žemės sklypai priskirti;

5.2.7. informuoti, ar Žemės sklypai yra tinkami naudoti pagal nustatytą paskirtį.

6. Iš NŽT 2014-01-06 raštu Nr. 1SS-(7.5)-20 ir Savivaldybės 2013-12-23 raštu Nr. 19-4.5.-2956 pateiktos informacijos nustatyta:

6.1. B tuometei Panevėžio rajono Panevėžio apylinkės agrarinės reformos tarnybai 1991-09-13 pateikė prašymą atkurti nuosavybės teises į jos iki nacionalizacijos ..., Panevėžio rajone (taip nurodyta prašyme; pagal dabartinį administracinį teritorinį suskirstymą – Panevėžio mieste), valdytą 31 hektarų (ha) žemės plotą. 1991-12-19 B pateikė papildomą prašymą, nurodydama, kad žemę pageidauja susigrąžinti buvusioje vietoje, t. y. ..., Panevėžio rajone.

„Lietuvos valstybinio archyvo 1991-12-06 išduotame archyvo pažymėjime Nr. 1295-R nurodyta, kad B ir C ... turėjo 34,1658 ha žemės. Pagal 1992 m. liepos 14 d. pretendentų B, D, E ir F tarpusavio susitarimą, B tenkanti dalis yra 21,36 ha.“

6.2. „Panevėžio apskrities viršininkas (pareigybė panaikinta 2010 m. birželio 30 d.) 1998 m. gruodžio 18 d. sprendimu Nr. 21-52724-13654 atkūrė nuosavybės teises B į jai tenkančią nekilnojamojo turto dalį, 20,03 ha žemės, grąžinant natūra 1,40 ha žemės ūkio paskirties žemės sklypą (kadastro Nr. ...), iš kurio 0,78 ha užima miško plotas, ir 18,63 ha žemės ūkio paskirties žemės sklypą (kadastro Nr. ...), iš kurio 10,74 ha užima miško plotas.“

6.3. „[...] 1996 m. Panevėžio miesto ir Panevėžio rajono administracinės ribos buvo pakeistos, t. y. teritorija, kurioje B atkurtos nuosavybės teisės į žemę, priskirta Panevėžio miestui, darytina išvada, kad B *Panevėžio apskrities viršininkas 1998 m. gruodžio 18 d. sprendimu Nr. 21-52724-13654 atkūrė nuosavybės teisės* į jos pačios ir buvusios savininkės C iki nacionalizacijos ..., Panevėžio valsčiuje, Panevėžio apskrityje (pagal dabartinį administracinį teritorinį suskirstymą Panevėžio mieste), valdytą 11,52 ha miško plotą grąžinant natūra, *pažeisdamas tuo metu galiojusias Miškų įstatymo 5 straipsnio, Atkūrimo įstatymo [Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamojį turtą atkūrimo įstatymas] 13 straipsnio ir Žemės reformos įstatymo 14 straipsnio nuostatas.*“

6.4. „Atlikus žemės ūkio paskirties žemės sklypo (kadastro Nr. ...) kadastrinius matavimus, nustatant žemės sklypų ribų posūkio taškų ir riboženklių koordinatas valstybinėje koordinacių sistemoje (toliau – kadastriniai matavimai), Panevėžio apskrities viršininkas 2001-05-14 įsakymu Nr. 1242Ž „Dėl žemės ūkio paskirties žemės sklypo Panevėžio mieste ploto patikslinimo“ patikslino žemės ūkio paskirties žemės sklypo (kadastro Nr. ...) plotą, t. y. vietoje žemės sklypo ploto, 1,4 ha, nustatytas žemės sklypo plotas – 1,3552 ha.

Panevėžio apskrities viršininkas 2002 m. vasario 13 d. įsakymu Nr. 391Ž „Dėl žemės ūkio paskirties žemės sklypų padalijimo projektų patvirtinimo, naujų žemės sklypų suformavimo ir servitutų nustatymo Panevėžio mieste“ patvirtino žemės ūkio paskirties 18,63 ha žemės sklypo (kadastro Nr. ...) padalijimo projektą suformuojant šešis žemės ūkio paskirties žemės sklypus, tarp jų ir 14,41 ha žemės ūkio paskirties žemės sklypą (kadastro Nr. ...). Atlikus žemės ūkio paskirties žemės sklypo (kadastro Nr. ...) kadastrinius matavimus, Panevėžio apskrities viršininkas 2003 m. sausio 9 d. įsakymu Nr. Ž-25 „Dėl žemės ūkio paskirties žemės sklypų ploto ir ribų patvirtinimo Panevėžio mieste“ patvirtino patikslintus 13,7246 ha žemės ūkio paskirties žemės sklypo (kadastro Nr. ...) ribas ir plotą, iš jų 0,6144 ha – žemės ūkio naudmenų, 12,0692 ha – miško, 0,1661 ha – vandenių ir 0,8749 ha – kitos žemės.“

6.5. „[...] pažymėtina tai, kad miškai, patenkantys į B natūra grąžintą žemės plotą, specialiosios paskirties miškams – miestų miškams priskirti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 2 d. nutarimu Nr. 435 „Dėl Panevėžio apskrities miškų priskyrimo miškų grupėms“ [...], t. y. jau po nuosavybės teisių į žemę atkūrimo B.“

6.6. „Nustatyta, kad atkuriant nuosavybės teises, t. y. priimant sprendimą dėl nuosavybės teisių atkūrimo į žemę B, žemės ūkio paskirties žemės sklype (kadastro Nr. ...) miško užimtas plotas sudarė apie 56 procentus, o žemės sklype (kadastro Nr. ...) miškais užimtas plotas sudarė apie 58 procentus. [...] atsižvelgiant į tai, kad prašymo suformuoti atskirus miškų ūkio paskirties žemės sklypus B pateikusi nebuvo, darytina išvada, kad žemės sklypams (kadastro Nr. ...) ir (kadastro Nr. ...) buvo pagrįstai nustatyta pagrindinė žemės naudojimo paskirtis – žemės ūkio.“

6.7. „Įvertinus Lietuvos Respublikos miškų valstybės kadastro 2013 m. duomenis, nustatyta, kad iš bendro žemės sklypo (kadastro Nr. ...) ploto dalis, atitinkanti minėto žemės sklypo

kadastro duomenų byloje nustatytus duomenis (0,78 ha), patenka į 500 kvartalo taksacinį miško žemės sklypą Nr. 9, o iš bendro žemės sklypo (kadastro Nr. ...) ploto dalis, atitinkanti minėto žemės sklypo kadastro duomenų byloje nustatytus duomenis (12,0692 ha), patenka į 500 kvartalo taksacinį miško žemės sklypą Nr. 10. Atsižvelgiant į tai, žemės ūkio veikla šiose žemės sklypų (kadastro Nr. ... ir Nr. ...) dalyse negali būti vykdoma.“

6.8. „[...] priimant Panevėžio apskrities viršininko 1998 m. gruodžio 18 d. sprendimą Nr. 21-52724-13654 buvo pažeistos tuo metu galiojusios imperatyvios Miškų įstatymo 5 straipsnio, Žemės reformos įstatymo 14 straipsnio, Atkūrimo įstatymo 13 straipsnio nuostatos spęstinas klausimas dėl sprendimo, kuriuo atkurtos nuosavybės teisės B grąžinant žemės sklypus (kadastro Nr. ... ir Nr. ...) natūra, dalies panaikinimo. Pažymėtina, kad analogiško turinio draudimas dėl miestuose esančių miškų perleidimo privačion nuosavybėn galioja ir šiandien. Įvertinus tai, kad žemės sklypai (kadastro Nr. ... ir Nr. ...) įvykusiais civiliniais sandoriais (paveldėjimo) perleisti tretiesiems asmenims, inicijuoti sprendimo, kuriuo atkurtos nuosavybės teisės B grąžinant žemės sklypus (kadastro Nr. ... ir Nr. ...) natūra, dalies panaikinimą administracine tvarka nėra galimybės, todėl šis klausimas galėtų būti sprendžiamas teismine tvarka, inicijuojant viešojo intereso gynimą.“

6.9. „[...] pagal galiojančią Panevėžio miesto bendrąjį planą (toliau – Bendrasis planas), patvirtintą Savivaldybės tarybos 2008 m. spalio 30 d. sprendimu Nr. 1-25-1, žemės ūkio paskirties sklypai (kadastro Nr. ... ir kadastro Nr. ...) patenka į rekreacinių miesto miškų teritoriją. Ši teritorija įvardinta kaip „miškai“ jau Panevėžio miesto generaliniame plane, patvirtintame 1995 m. vasario 24 d. Panevėžio miesto tarybos sprendimu Nr. 26-9.“

6.10. „[...] vadovaujantis 2011 m. rugsėjo 29 d. Panevėžio miesto savivaldybės Tarybos sprendimu Nr. 1-9-32 „Dėl Panevėžio miesto teritorijos bendrojo plano keitimo“ ir 2011 m. spalio 24 d. Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-1084 patvirtinta „Panevėžio miesto teritorijos bendrojo plano keitimo planavimo darbų programa“ rengiamas Panevėžio miesto teritorijos bendrojo plano keitimo projektas. Programos III skyriaus „Bendrojo plano keitimo tikslai ir uždaviniai“ 10.4. p. nurodyta „patikslinti žaliuosius plotus, jų ribas ir atsižvelgiant į gyventojų prašymus pagal galimybes suderinti su esama žemėnauda“.

6.11. „Atsižvelgiant į Pareiškėjų prašymus, Bendrojo plano koncepcijoje teritorijoje, kurioje yra žemės ūkio paskirties sklypai (kadastro Nr. ... ir kadastro Nr. ...), buvo nurodyti keli galimi naudojimo būdai: vakarinėje teritorijos dalyje – komercinės paskirties objektų teritorijos, rytinėje – gyvenamosios teritorijos (vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų statybos). Projekto rengėjai UAB „G“ parengus Panevėžio miesto teritorijos bendrojo plano keitimo strateginio pasekmių aplinkai vertinimo ataskaitą ir pateikus ją vertintojams, buvo gautas Valstybinės saugomų teritorijų tarnybos prie Aplinkos ministerijos 2012-11-16 raštas Nr. (3)-V3-2770 (7.15) „Dėl Panevėžio m. bendrojo plano keitimo strateginio pasekmių aplinkai vertinimo (SPAV) ataskaitos“, kuriame nurodyta vadovautis Lietuvos Respublikos miškų įstatymo [...] 11 straipsnio 2 dalies 4 punkto nuostata ir tikslinti SPAV ataskaitos 6 sk. poskyryje „Miškai“ aprašomus sprendimus. Minimame dokumente nurodyta, kad „paversti miško žemę kitomis naudmenomis draudžiama: [...] II grupės rekreaciniuose miškuose [...]. Miško žemė gali būti paverčiama kitomis naudmenomis išimtiniais atvejais: valstybinės svarbos objektams įrengti, inžinerinės infrastruktūros teritorijoms, apimančioms komunikacinius koridorius, inžinerinius tinklus, susisiekimo komunikacijas ir aptarnavimo objektus, formuoti, visuomeninės paskirties ir bendrojo viešojo naudojimo teritorijoms formuoti.“ Vadovaujantis vertintojų išvadomis, bendrojo plano koncepcija buvo pataisyta ir visa minima teritorija nurodyta kaip miesto miško (II miškų grupė) teritorija, paliekant galioti 2008 metais patvirtinto Panevėžio miesto bendrojo plano sprendinius. Apie tai Pareiškėjai buvo informuoti 2013-01-29 raštu Nr. A-18.13.-171.“

6.12. „Atsižvelgiant į pakartotinus Pareiškėjų prašymus ir įvertinus tai, kad minimas miškas yra valstybinis miškas, savivaldybės administracija 2013-03-12 raštu Nr. I9-4.5.-560 kreipėsi į Valstybinę miškų tarnybą, prašydama išnagrinėti susiklosčiusią situaciją ir pagrįsti, ar teisėtai privačiuose žemės sklypuose (kadastro Nr. ...) buvo nustatytos miškų taksacinių sklypų ribos ir kokiais dokumentais šios ribos buvo įteisintos.“

6.13. Valstybinė miškų tarnyba 2013-03-26 raštu Nr. R2-906 Savivaldybės administraciją informavo:

„[...] žemės sklypuose Nr. [...] esantis miškas yra registruotas Lietuvos Respublikos miškų valstybės kadastrė, nes 1996 metų valstybinės sklypinės miškų inventorizacijos metu atitiko Miškų įstatymo 2 straipsnyje nustatytus miškui keliamus reikalavimus. Pažymėtina, kad nuosavybės teisės į paminėtus žemės sklypus buvo atkurtos vėliau [...].

Šiuo metu Lietuvos Respublikos miškų valstybės kadastrė žemės sklypuose Nr. [...] esančių miškų ribos ir aprašomieji duomenys yra registruoti pagal 2007–2008 metų valstybinės sklypinės miškų inventorizacijos duomenis.

[...] į žemės sklypus Nr. [...] patenkantys Panevėžio miškų urėdijos Panevėžio miesto miškų 500 kvartalo [...] taksaciniai sklypai Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. spalio 23 d. nutarimu Nr. 1154 „Dėl valstybinės reikšmės miškų ploto patvirtinimo [...]“ valstybinės reikšmės miškų plotams nėra priskirti, tačiau vadovaujantis Miškų įstatymo 4 straipsnio 4 dalimi miestų miškai yra valstybinės reikšmės miškai. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad nepaisant to, ar Vyriausybė tam tikrus miestų miškus formaliai yra priskyrusi valstybinės reikšmės miškams, miestų miškai pagal Miškų įstatymą yra valstybinės reikšmės miškai [...].“

6.14. „Atsižvelgiant į aprašytas aplinkybes ir teisinį reglamentavimą, savivaldybės administracija, nepažeisdama Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 29 straipsniu reglamentuojamų nuostatų, galėtų koreguoti Bendrojo plano sprendinius tik pasikeitus teisės aktams.“

Skundo tyrimui reikšmingi teisės aktai

7. Lietuvos Respublikos įstatymai

7.1. Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo (Atkūrimo įstatymas) (galiojo nuo 1998-10-27 iki 1999-05-12):

13 straipsnis – „Miškai ir vandens telkiniai iš šio įstatymo 2 straipsnyje nurodytų piliečių išperkami valstybės ir už juos valstybė atlygina pagal šio įstatymo 16 straipsnį, jeigu jie: [...] 4) priskirti miestų miškams ir miško parkams.“

7.2. Miškų įstatymo (galiojo nuo 1998-06-19 iki 1999-12-22):

5 straipsnis – „6. Lietuvos Respublikai išimtinės nuosavybės teise priklauso valstybinės reikšmės miškai, jeigu jie yra priskirti: [...] 3) [...], miestų miškams, miško parkams [...].“

7.3. Miškų įstatymo (galioja nuo 2014-02-01):

7.3.1. 4 straipsnis – „Lietuvos Respublikai išimtinė nuosavybės teise priklauso valstybinės reikšmės miškai. Valstybinės reikšmės miškai – tai: [...] 2) miestų miškai“;

7.3.2. *11 straipsnis* – „2. Paversti miško žemę kitomis naudmenomis draudžiama: [...] 4) kituose miškuose, esančiuose [...], II grupės rekreaciniuose miškuose ir III grupės vandens telkinių apsaugos zonų, laukų apsauginiuose ir valstybinių parkų apsaugos zonų miškuose [...].“

7.4. Žemės reformos įstatymo (galiojo nuo 1997-07-23 iki 2000-07-12):

14 straipsnis – „Miškai ir vandens telkiniai neprivatizuojami, jeigu jie priskirti: [...] 4) miestų miškams ir miško parkams.“

7.5. 1996-02-13 priimtu Lietuvos Respublikos Panevėžio miesto ir Panevėžio rajono savivaldybių teritorijų administracinių ribų pakeitimo įstatymu buvo pakeistos Panevėžio miesto ir Panevėžio rajono savivaldybių administracinės ribos.

7.6. Vietos savivaldos įstatymo:

6 straipsnis – „Savarankiškosios (Konstitucijos ir įstatymų nustatytos (priskirtos) savivaldybių funkcijos: [...] 19) teritorijų planavimas, savivaldybės bendrojo plano [...] sprendinių įgyvendinimas.“

8. Kiti teisės aktai

8.1. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995-12-15 nutarimo Nr. 1569 „Dėl įsiterpusių į žemės ūkio paskirties žemėnaudas miškų priskyrimo miškų ūkio paskirties žemei“:

2 *punktas* – „Į formuojamą miškų ūkio paskirties žemės sklypą įtraukiama: miško žemė (išskyrus nustatytą tvarka leistą paversti kitomis žemės naudmenomis), žemė, numatyta pagal nustatytą tvarka patvirtintą žemėtvarkos ir miškotvarkos projektą apsodinta mišku, kitos įsiterpusios žemės naudmenos, jeigu jos sudaro ne daugiau kaip 10 procentų bendro žemės sklypo ploto, kai šis plotas yra ne didesnis kaip 10 ha, ir ne daugiau kaip 1 ha, kai sklypo plotas yra didesnis kaip 10 ha.“

8.2. Lietuvos Respublikos žemės ir miškų ūkio ministerijos 1998-04-23 įsakymu Nr. 207 patvirtintos Žemės reformos žemėtvarkos projektų kaimo vietovėje rengimo metodikos (toliau vadinama – Metodika) (galiojo nuo 1998-04-23 iki 2000-04-15):

34 *punktas* – „Projektuojamos žemėnaudos formuojamos atskirais sklypais, numatant jų pagrindinę tikslinę žemės naudojimo paskirtį. Žemės masyvus į atskirus sklypus gali suskaidyti valstybės ar savivaldybių keliai, vandens telkiniai, kitos įsiterpę žemėnaudos. Žemės ūkio paskirties žemėje įsiterpę miškai, sudarantys atskirus miško sklypus, gali būti suformuoti atskirais miško ūkio paskirties žemės sklypais tik suinteresuotojo piliečio pageidavimu.“

Skundo tyrimui reikšminga teismų praktika

9. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2007-09-06 nutarime yra konstatavęs:

„Miškų įstatymo 4 straipsnio 4 dalyje (2001 m. balandžio 10 d. redakcija) *inter alia* nustatyta, kad „Lietuvos Respublikai išimtinė nuosavybės teise priklauso valstybinės reikšmės miškai“ ir kad „valstybinės reikšmės miškai – tai: <...> 2) miestų miškai; <...> 6) kiti miškai, Vyriausybės sprendimu priskirti valstybinės reikšmės miškams.“

Beje, nuostata, kad Lietuvos Respublikai išimtinės nuosavybės teise priklauso valstybinės reikšmės miškai, jeigu jie yra priskirti *inter alia* miestų miškams, Miškų įstatyme buvo įtvirtinta nuo pat pradžių (kai Seimas 1994 m. lapkričio 22 d. priėmė šį įstatymą).

Taigi, nepaisant to, ar Vyriausybė tam tikrus miestų miškus formaliai yra priskyrusi valstybinės reikšmės miškams, miestų miškai pagal Miškų įstatymą yra valstybinės reikšmės miškai.“

10. Kauno apygardos administracinis teismas, nagrinėdamas pareiškėjo, Kauno apygardos prokuratūros prokuroro, ginančio viešąjį interesą, prašymą panaikinti Kauno apskrities viršininko sprendimus, kuriais piliečiams buvo atkurtos nuosavybės teisės į miesto mišką, grąžinant šį natūra, 2013-06-27 sprendime konstatavo:

„Nagrinėjamoje byloje yra aktualus teisinis reglamentavimas, nustatytas Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 13 straipsnyje. Tiek nuosavybės teisių atkūrimo metu, tiek dabar galiojančioje minėto straipsnio redakcijoje įtvirtinta, kad miškai yra valstybės išperkami, jeigu jie priskirti valstybinės reikšmės miškams, miestų miškams. Miškų įstatymo 5 str. 6 d. 3 p. nuosavybės teisių atkūrimo metu galiojusi redakcija ir Miškų įstatymo 4 str. 4 d. 2 p. dabar galiojanti redakcija valstybinės reikšmės miškams priskiria miestų miškus ir šie miškai išimtinė nuosavybės teise priklauso Lietuvos Respublikai. 1996-04-04 Kauno miesto ir Kauno rajono savivaldybių teritorijų administracinių ribų pakeitimo įstatymu (įsigaliojo 1996-04-19) buvo pakeistos Kauno miesto ir Kauno rajono savivaldybių administracinės ribos. [...] dalis Kauno rajono teritorijos buvo priskirta Kauno miesto savivaldybei (tame tarpe ir Aukštutinių Kaniūkų gyvenamoji vietovė).

[...]. Konstitucijos 47 str. įtvirtinta imperatyvi nuostata, kad valstybinės reikšmės miškai nuosavybės teise priklauso Lietuvos Respublikai ir yra jos išimtinė nuosavybė. Konstitucinis Teismas yra ne kartą pabrėžęs, kad miškai yra ypatingi nuosavybės teisės objektai ir tai lemia tam tikrus miško savininkų teisės ribojimus ar suvaržymus (Konstitucinio Teismo 1998-06-01, 2005-05-13, 2006-03-14, 2007-09-06, 2009-06-22 nutarimai). Valstybinės reikšmės miškai (taip pat ir jiems prilyginti miestų miškai) įstatymų leidėjo yra išimti iš civilinės apyvartos (CK [Civilinio kodekso])

4.7 str. 2 d., LAT [Lietuvos Aukščiausiojo Teismo] 2010-10-25 nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-417/2010 ir kt.), tai reiškia, kad šių objektų perleidimas iš valstybės dispozicijos yra draudžiamas. Valstybinės reikšmės miškai išimtinė nuosavybės teise priklauso Lietuvos Respublikai, o tai reiškia, kad jie nuosavybės teise gali priklausyti tik valstybei [...].“

Kauno apygardos administracinio teismo sprendimu pareiškėjo, Kauno apygardos prokuratūros prokuroro, prašymas buvo patenkintas visiškai.

Išvados

11. Atsižvelgiant į pareiškėjų skunde nurodytas aplinkybes, tyrimo metu surinktą informaciją ir teisinį reglamentavimą, tyrimo išvados bus pateikiamos dėl kiekvienos šių dalių atskirai:

11.1. Dėl Savivaldybės administracijos pareigūnų veiksmų (neveikimo) rengiant Panevėžio miesto bendrojo plano keitimo koncepciją.

11.2. Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Panevėžio skyriaus pareigūnų veiksmų (neveikimo) sprendžiant nuosavybės teisių atkūrimo B klausimą.

Dėl Savivaldybės administracijos pareigūnų veiksmų (neveikimo) rengiant Panevėžio miesto bendrojo plano keitimo koncepciją

12. Apibendrinus skundo dalies tyrimo metu gautą informaciją, dokumentus (kopijas), susijusias su Savivaldybės administracijos pareigūnų veiksmais (neveikimu), rengiant Panevėžio miesto bendrąjį planą, konstatuotina:

12.1. Savivaldybės tarybos tiek 1995-02-24 sprendimu Nr. 26-9 patvirtintame Panevėžio miesto generaliniame plane, tiek Savivaldybės tarybos 2008-10-30 sprendimu Nr. 1-25-1 patvirtintame Bendrajame plane žemės ūkio paskirties sklypai (kadastro Nr. ... ir kadastro Nr. ...) patenka į rekreacinių miesto miškų teritoriją (pažymos 6.9 punktas);

12.2 vadovaujantis Savivaldybės tarybos 2011-09-29 sprendimu Nr. 1-9-32 ir Savivaldybės administracijos direktoriaus 2011-10-24 įsakymu Nr. A-1084 yra rengiamas Panevėžio miesto teritorijos bendrojo plano keitimo projektas, kurio tikslas: „patikslinti žaliuosius plotus, jų ribas ir atsižvelgiant į gyventojų prašymus pagal galimybes suderinti su esama žemėnauda“ (pažymos 6.10 punktas);

12.3. atsižvelgiant į pareiškėjų prašymus, Bendrojo plano koncepcijos rengimo metu teritorijoje, kurioje yra žemės ūkio paskirties sklypai (kadastro Nr. ... ir kadastro Nr. ...), buvo nurodyti keli galimi naudojimo būdai: vakarinėje teritorijos dalyje – komercinės paskirties objektų teritorijos, rytinėje – gyvenamosios teritorijos (vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų statybos) (pažymos 6.11 punktas);

12.4. Bendrojo plano koncepcijoje nebuvo atsižvelgta į pareiškėjų pasiūlymus, t. y. buvo palikti galioti 2008 metais patvirtinti Panevėžio miesto bendrojo plano sprendiniai, nes Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba 2012-11-16 raštu Nr. (3)-V3-2770 (7.15) pateikė pastabas: kad II grupės rekreaciniuose miškuose paversti miško žemę kitomis naudmenomis draudžiama; kad miško žemę gali būti paverčiama kitomis naudmenomis išimtiniais atvejais: valstybinės svarbos objektams įrengti, inžinerinės infrastruktūros teritorijoms ir kt., o visa ši teritorija nurodyta kaip miesto miško (II miškų grupė) teritorija (pažymos 6.11 punktas);

12.5. Valstybinė miškų tarnyba 2013-03-26 rašte Nr. R2-906 konstatavo, kad Žemės sklypuose esantis miškas yra registruotas Lietuvos Respublikos miškų valstybės kadastrė, nes 1996 metų valstybinės sklypinės miškų inventorizacijos metu atitiko Miškų įstatymo 2 straipsnyje nustatytus miškui keliamus reikalavimus; esančių miškų ribos ir aprašomieji duomenys yra registruoti pagal 2007–2008 metų valstybinės sklypinės miškų inventorizacijos duomenis; esantis miškas, vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-10-23 nutarimu Nr. 1154 „Dėl valstybinės reikšmės miškų ploto patvirtinimo“ nėra priskirtas valstybinės reikšmės miškų plotams (pažymos 6.13 punktas).

13. Atsižvelgiant į tai, kas pirmiau išdėstyta, darytina išvados:

13.1. Žemės sklypuose esantis miškas nebuvo Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-10-23 nutarimu Nr. 1154 „Dėl valstybinės reikšmės miškų ploto patvirtinimo“ priskirtas valstybinės reikšmės miškų plotams, tačiau atsižvelgiant į tai, kad Konstitucinis Teismas 2007-09-06 nutarime konstatavo, jog nepaisant to, ar Vyriausybė tam tikrus miestų miškus formaliai yra priskyrusi valstybinės reikšmės miškams, miestų miškai pagal Miškų įstatymą yra valstybinės reikšmės miškai (pažymos 9 punktas), Žemės sklypuose esantis miškas yra valstybinės reikšmės miškas;

13.2. žemės ūkio paskirties žemės sklypai (kadastro Nr. ... ir kadastro Nr. ...) patenka į rekreacinių miesto miškų teritoriją, kurie, vadovaujantis Miškų įstatymo 4 straipsnio 4 dalies 2 punkto nuostatomis (pažymos 7.3.1 papunktis), išimtinė nuosavybės teise priklauso Lietuvos Respublikai ir kuriuos paversti kitomis naudmenomis, vadovaujantis Miškų įstatymo 11 straipsnio 2 dalies nuostatomis (pažymos 7.3.2 papunktis), yra draudžiama;

13.3. Bendrojo plano koncepciją Savivaldybės administracija pataisė ir teritoriją, kurioje yra Žemės sklypai, nurodė kaip miesto miškus (II miškų grupė), vadovaudamasi Miškų įstatymo 11 straipsnio 2 dalies 4 punkto nuostatomis (pažymos 7.3.2 papunktis) bei Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai pateikus išvadą, kad II grupės rekreaciniuose miškuose paversti miško žemę kitomis naudmenomis draudžiama.

14. Atsižvelgiant į tai, kas pirmiau išdėstyta, skundo dalis dėl Savivaldybės administracijos pareigūnų veiksmų (neveikimo) rengiant Panevėžio miesto bendrojo plano keitimo koncepciją atmetina.

Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos
Panevėžio skyriaus pareigūnų veiksmų (neveikimo)
sprendžiant nuosavybės teisių atkūrimo B klausimą

15. Apibendrinus skundo dalies tyrimo metu gautą informaciją, dokumentus (kopijas), susijusias su NŽT Panevėžio skyriaus pareigūnų veiksmais (neveikimu) sprendžiant nuosavybės teisių atkūrimo B klausimą konstatuotina:

15.1. nors pareiškėjai skundžiasi Savivaldybės administracijos pareigūnų veiksmais, rengiant Panevėžio miesto bendrojo plano keitimo koncepciją, tačiau iš skundo turinio akivaizdu, jog pareiškėjams yra aktualus klausimas, susijęs su Žemės sklypų, į kuriuos B 1998 metais buvo atkurtos nuosavybės teisės, naudojimu pagal nustatytą šių Žemės sklypų paskirtį;

15.2. B turėjo teisę atkurti nuosavybės teises į jos pačios ir C iki nacionalizacijos valdytą žemę, tuo metu buvusią ..., Panevėžio valsčiuje (pagal dabartinę administracinę teritorinį susiskirstymą tai yra Panevėžio miestas). B tenkanti dalis – 21,36 ha (pažymos 6.1 punktas);

15.3. Panevėžio miesto ir Panevėžio rajono administracinės ribos pakeistos vadovaujantis 1996-02-13 priimtu Lietuvos Respublikos Panevėžio miesto ir Panevėžio rajono savivaldybių teritorijų administracinių ribų pakeitimo įstatymu (pažymos 7.5 punktas);

15.4. nuosavybės teisės B atkurtos Panevėžio apskrities viršininko 1998-12-18 sprendimu Nr. 21-52724-13654 grąžinant natūra: 1,40 ha žemės ūkio paskirties žemės sklypą (kadastro Nr. ...), kurio 0,78 ha plotą užima miškas; 18,63 ha žemės ūkio paskirties žemės sklypą (kadastro Nr. ...), kurio 10,74 ha plotą užima miškas (pažymos 6.2 punktas);

15.5. Panevėžio apskrities viršininko 1998-12-18 sprendimo Nr. 21-52724-13654 priėmimo metu Panevėžio miesto ir Panevėžio rajono savivaldybių administracinės ribos buvo pakeistos, todėl NŽT pateikė išvadą, kad šiuo Panevėžio apskrities viršininko sprendimu nuosavybės teisės B atkurtos pažeidžiant tuo metu galiojusią teisės aktų nuostatą (pažymos 6.3 punktas);

15.6. vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995-12-15 nutarimo Nr. 1569 „Dėl įsiterpusių į žemės ūkio paskirties žemėnaudas miškų priskyrimo miškų ūkio paskirties žemei“ 2 punktu, reglamentuojančiu, jog į formuojamą miškų ūkio paskirties žemės sklypą įtraukiamos

kitos įsiterpusios žemės naudmenos, jeigu jos sudaro ne daugiau kaip 10 procentų bendro žemės sklypo ploto, kai šis plotas yra ne didesnis kaip 10 ha, ir ne daugiau kaip 1 ha, kai sklypo plotas yra didesnis kaip 10 ha (pažymos 8.2 punktas) bei vadovaujantis Metodikos (galiojo nuo 1998-04-23 iki 2000-04-15) 34 punktu, reglamentuojančiu, kad žemės ūkio paskirties žemėje įsiterpę miškai, sudarantys atskirus miško sklypus, gali būti suformuoti atskirais miško ūkio paskirties žemės sklypais tik suinteresuotojo piliečio pageidavimu (pažymos 8.3 punktas), NŽT pateikė išvadą, jog Žemės sklypams pagrindinė žemės naudojimo paskirtis (žemės ūkio) nustatyta pagrįstai, nes Panevėžio apskrities viršininko 1998-12-18 sprendimo Nr. 21-52724-13654 priėmimo metu žemės ūkio paskirties žemės sklype (kadastro Nr. ...) miško užimamas plotas sudarė apie 56 procentus, o antrame žemės sklype (kadastro Nr. ...) miško užimamas plotas sudarė apie 58 procentus, tačiau B nebuvo pateikusi prašymo suformuoti atskirus miškų ūkio paskirties žemės sklypus (pažymos 6.6 punktas);

15.7. žemės sklypo (kadastro Nr. ...) dalis (0,78 ha) patenka į 500 kvartalo taksacinį miško žemės sklypą Nr. ..., antro žemės sklypo (kadastro Nr. ...) dalis (12,0692 ha) patenka į 500 kvartalo taksacinį miško žemės sklypą Nr. ..., todėl NŽT pateikė išvadą, kad žemės ūkio veikla Žemės sklypų dalyse negali būti vykdoma (pažymos 6.7 punktas);

15.8. Žemės sklypai įvykusiais civiliniais sandoriais (paveldėjimo teise) perleisti tretiesiems asmenims (pažymos 6.8 punktas).

16. Atsižvelgiant į tai, kas pirmiau išdėstyta, darytinos išvados:

16.1. Panevėžio apskrities viršininko 1998-12-18 sprendimas Nr. 21-52724-13654, kuriuo B buvo atkurtos nuosavybės teisės grąžinant natūra 11,52 ha miško, priimtas pažeidžiant Atkūrimo įstatymo 13 straipsnio 1 dalies 4 punkto (galiojo nuo 1998-10-27 iki 1999-05-12) nuostatas, reglamentuojančias, kad miškai iš piliečių yra išperkami valstybės ir už juos valstybė atlygina, jeigu jie priskirti miestų miškams (pažymos 7.1 punktas), Miškų įstatymo 5 straipsnio 6 dalies 3 punkto (galiojo nuo 1998-06-19 iki 1999-12-22) nuostatas, reglamentuojančias, kad Lietuvos Respublikai išimtinės nuosavybės teise priklauso valstybinės reikšmės miškai, jeigu jie yra priskirti miestų miškams (pažymos 7.2 punktas), Žemės reformos įstatymo 14 straipsnio 1 dalies 4 punkto (galiojo nuo 1997-07-23 iki 2000-07-12) nuostatas, reglamentuojančias, kad miškai, jeigu jie priskirti miestų miškams, neprivatizuojami;

16.2. pareiškėjai negali tinkamai, pagal nustatytą pagrindinę žemės naudojimo paskirtį (žemės ūkio), naudotis žemės sklypo (kadastro Nr. ...) dalimi (0,78 ha), kito žemės sklypo (kadastro Nr. ...) dalimi (12,0692 ha), nes šios Žemės sklypų dalys patenka į Panevėžio miškų urėdijos Panevėžio miesto miškų 500 kvartalo taksacinio miško žemės sklypus Nr. ... ir Nr. ..., kurie yra priskirti miesto miškams.

17. Atsižvelgiant į tai, kas pirmiau išdėstyta, skundo dalis dėl NŽT Panevėžio skyriaus pareigūnų veiksmų (neveikimo), sprendžiant nuosavybės teisių atkūrimo B klausimą, pripažintina pagrįsta. Vadovaujantis pažymos 9, 10 punktuose cituota teismų praktika, NŽT direktoriui siūlytina spręsti klausimą dėl Panevėžio apskrities viršininko 1998-12-18 sprendimo Nr. 21-52724-13654, kuriuo B atkurtos nuosavybės teisės į žemę, natūra grąžinant žemės sklypus (kadastro Nr. ... ir Nr. ...), dalies panaikinimo, inicijuojant viešojo intereso gynimą.

III. SEIMO KONTROLIERIAUS SPRENDIMAS

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

X, Y, A skundo dalį dėl Panevėžio miesto savivaldybės administracijos pareigūnų veiksmų (neveikimo) rengiant Panevėžio miesto bendrojo plano keitimo koncepciją atmesti.

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

X, Y, A skundo dalį dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Panevėžio skyriaus pareigūnų veiksmų (neveikimo) sprendžiant nuosavybės teisių atkūrimo B klausimą pripažinti pagrįsta.

IV. SEIMO KONTROLIERIAUS REKOMENDACIJOS

20. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 14 punktu, Seimo kontrolierius rekomenduoja:

Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriui teisė aktų nustatyta tvarka spręsti klausimą dėl Panevėžio apskrities viršininko 1998-12-18 sprendimo Nr. 21-52724-13654, kuriuo B atkurta nuosavybės teisės į žemę, natūra gražinant žemės sklypus (kadastro Nr. ... ir Nr. ...), dalies panaikinimo, inicijuojant viešojo intereso gynimą.

Apie rekomendacijų nagrinėjimo rezultatus Seimo kontrolierių informuoti iki 2014-04-30.

Seimo kontrolierius

Raimondas Šukys