



## LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS

### PAŽYMA DĖL X, H, UŽDAROSIOS AKCINĖS BENDROVĖS „A“, B, C, D, E, F IR G SKUNDO PRIEŠ PANEVĖŽIO MIESTO SAVIVALDYBĘ

2017-03-31 Nr. 4D-2016/2-1724

Vilnius

#### SKUNDO ESMĖ

1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius gavo X, H, uždarnosios akcinės bendrovės „A“, B, C, D, E, F ir G (toliau vadinama – Pareiškėjai) skundą, pateiktą K advokatų profesinės bendrijos, dėl Panevėžio miesto savivaldybės (toliau vadinama – Savivaldybė) administracijos pareigūnų veiksmų, netinkamai sprendžiant klausimus, susijusius su Pareiškėjams priklausančių žemės sklypų paėmimu visuomenės poreikiams.

2. Pareiškėjai skunde nurodo:

2.1. X 2014-01-13 kreipėsi į Savivaldybės administraciją, prašydamas spręsti klausimą dėl jam priklausančio žemės sklypo (unikalus Nr. [...]); tikslinė naudojimo paskirtis – kita, naudojimo būdas – infrastruktūros teritorijos, pobūdis – teritorijos gatvių ir kelių tinklui įrengti ir eksploatuoti), Panevėžio mieste, paėmimo visuomenės poreikiams klausimą. Savo prašymą X motyvavo tuo, kad kiekvienais metais privalo mokėti Savivaldybei žemės mokestį, nepaisant fakto, kad jo naudojimo teisė neįgyvendinama.

Savivaldybės administracija 2014-01-31 pripažino, kad X valdomame sklype pagal Panevėžio miesto bendrąjį planą (toliau – Bendrasis planas), patvirtintą Savivaldybės tarybos 2008-10-30 sprendimu Nr. 1-25-1, numatyta infrastruktūros teritorija (gatvei tiesti). Savivaldybė informavo, kad pradėti žemės paėmimo procedūrą tik dėl X nuosavybės teise turimo žemės sklypo ir imti žemę visuomenės poreikiams trumpomis atkarpomis būtų sudėtinga, ir pažymėjo, kad toks sprendimas būtų neįgyvendinamas, nes Bendrajame plane suplanuotas gatvės tęsinys numatytas ir per kitus žemės sklypus;

2.2. X sukūrė iniciatyvinę grupę asmenų, kuriems priklausantys sklypai pagal Bendrąjį planą patenka į numatytą infrastruktūros teritoriją (Panevėžio pietinio aplinkkelio P gatvės plėtimui ir statybai), t. y. žemės sklypai skirti (rezervuoti) Savivaldybės poreikiams.

K advokatų profesinė bendrija, atstovaudama Pareiškėjų interesams, kreipėsi į Savivaldybės tarybą ir Savivaldybės administraciją dėl Pareiškėjams priklausančių žemės sklypų paėmimo visuomenės poreikiams procedūros tęsimo, t. y. Savivaldybės kreipimosi į Nacionalinę žemės tarnybą prie Žemės ūkio ministerijos (toliau – Tarnyba) su prašymu paimti žemės sklypus visuomenės poreikiams (gatvės tiesimui), bei atlikti visus kitus veiksmus, būtinus žemės sklypų paėmimui visuomenės poreikiams.

Savivaldybės taryba 2014-10-23 sprendimu Nr. 1-335 nusprendė prašyti Tarnybos vadovo paimti visuomenės poreikiams žemės sklypų dalis keliams tiesti, taip pat jiems eksploatuoti reikalingiems visuomenės reikmėms skirtiems inžineriniams statiniams. UAB „A“ ir X kreipėsi į Savivaldybės administracijos institucijas dėl neracionalaus žemės sklypų paėmimo, planuojant

paimti tik dalį gatvės tiesimui detaliaisiais planais jau suprojektuotų žemės sklypų, sklypų savininkams paliekant siauras žemės juostas;

2.3. Atsižvelgiant į naują Pareiškėjų prašymą, 2015 metų kovo mėnesį buvo parengtas Savivaldybės tarybos sprendimo projektas dėl Savivaldybės tarybos 2014-10-23 sprendimo Nr. 1-335 pakeitimo, tačiau projektas nebuvo priimtas;

2.4. K advokatų profesinė bendrija, atstovaudama Pareiškėjų interesams, 2015 m. liepos mėn. kreipėsi į Savivaldybės tarybą, prašydama teisės aktų nustatyta tvarka kreiptis į Tarnybą su prašymu paimti visą Pareiškėjams priklausančių žemės sklypų plotą;

Savivaldybės tarybos 2015-10-22 posėdyje į K advokatų profesinės bendrijos rašte ir posėdžio metu Pareiškėjų atstovo išsakytus argumentus nebuvo atsižvelgta;

Savivaldybės taryba 2015-10-22 sprendimu Nr. 1-289 nusprendė pradėti dalies Pareiškėjams priklausančių žemės sklypų paėmimo visuomenės poreikiams procedūrą;

2.5. Dalis Pareiškėjų padavė Panevėžio apygardos administraciniam teismui skundą dėl Savivaldybės tarybos 2015-10-22 sprendimo Nr. 1-289 dalyje, kuria nuspręsta prašyti Tarnybos vadovo paimti visuomenės poreikiams tik dalį Pareiškėjams priklausančių žemės sklypų, panaikinimo.

**Panevėžio apygardos administracinis teismas 2016-06-03 nutartimi administracinę bylą nutraukė, pažymėdamas, kad Pareiškėjų keliami klausimai pirmiausia turi būti įvertinti, Savivaldybei atliekant sąnaudų ir naudos analizę**, kurios metu turi būti patvirtintas arba paneigtas ginčijamu sprendimu inicijuotas žemės paėmimo poreikis. Tokį poreikį Savivaldybei patvirtinus ir pateikus prašymą teritoriniam padaliniiui, Pareiškėjų keliamus klausimus privalo svarstyti ir galutinį sprendimą priimti Tarnybos vadovas, kuriam tokia teisė numatyta Žemės įstatymo 46 straipsnyje. Tik toks Tarnybos vadovo sprendimas gali būti skundžiamas Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2016-07-07 nutartimi administracinėje byloje Nr. [...] Panevėžio apygardos administracinio teismo 2016-06-03 nutartį paliko nepakeistą;

2.6. Pareiškėjus atstovaujanti K advokatų profesinė bendrija 2016-09-19 raštu kreipėsi į Savivaldybės administraciją ir Savivaldybės tarybą, **prašydama tęsti pradėtą žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūrą, t. y. nustatyta tvarka atlikti sąnaudų ir naudos analizę bei kreiptis į Tarnybą dėl žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūros vykdymo. Pareiškėjai ir jų atstovai iki šiol nėra gavę jokio atsakymo į 2016-09-19 kreipimąsi**;

2.7. Savivaldybės tarybos ir Savivaldybės administracijos direktoriaus sprendimų pagrindu patvirtintų detaliųjų teritorijų planavimo dokumentų pagrindu susiklostė situacija, kai Pareiškėjai savo asmeninėmis lėšomis privalo rūpintis turtu, kurio negali naudoti asmeninėms reikmėms, taip pat turi mokėti žemės mokesčius, t. y. Pareiškėjai savo asmeninėmis lėšomis privalo užtikrinti viešosios paskirties objektams skirtos žemės išlaikymą. Pareiškėjų nuosavybės teisės ribojamos keliolika metų dėl visuomenės poreikio, kuris iki šiol nerealizuotas, nes už jo įgyvendinimą atsakingos Savivaldybės institucijos nesiėmė jokių veiksmų šio klausimo sprendimui.

## TYRIMAS IR IŠVADOS

### *Tyrimui reikšmingos faktinės aplinkybės*

3. Savivaldybės administracija pateikė informaciją apie asmenų kreipimąsi, susijusį su Pareiškėjų skunde nurodytomis aplinkybėmis, nagrinėjimą:

3.1. X 2014-01-13 raštu kreipėsi į Savivaldybę, prašydamas atlikti žemės sklypo paėmimo visuomenės poreikiams veiksmus.

Savivaldybės administracija (toliau – Administracija) 2014-01-22 raštu Nr. 19-261 (4.5) Pareiškėjui pateikė atsakymą, kuriame nurodė, kad [...] pradėti žemės paėmimo procedūrą tik jo nuosavybės teise turimą žemės sklypą (unikalus Nr. [...]) ir imti žemę visuomenės poreikiams trumpomis atkarpomis būtų sudėtinga. Iškilus būtinybei (formuojantis kvartalui) ir gavus pakankamą finansavimą gatvės įrengimui, žemės paėmimo visuomenės poreikiams klausimas būtų

sprendžiamas kompleksiskai, parengus techninį projektą visos gatvės (ne atkarpos) ir pagal galiojančius teisės aktus, pradėta visos gatvei reikalingos teritorijos žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūra [...];

3.2. K advokatų profesinė bendrija 2014-09-23 raštu Nr. 064 kreipėsi į Savivaldybės tarybą ir Savivaldybės administraciją, prašydama teisės aktų nustatyta tvarka kreiptis į Tarnybą su prašymu paimti Pareiškėjams priklausančius žemės sklypus: unikalus Nr. [...], Nr. [...], Nr. [...], Nr. [...], Nr. [...], Nr. [...] visuomenės poreikiams arba nesant visuomenės poreikio, inicijuoti Bendrojo plano sprendinių keitimą.

Savivaldybės taryba (toliau – Taryba) 2014-10-23 sprendimu Nr. 1-335 „Dėl žemės sklypų dalių paėmimo visuomenės poreikiams ir įgaliojimų Savivaldybės administracijai“ nusprendė prašyti Tarnybos vadovo paimti visuomenės poreikiams žemės sklypų dalis keliams (P g.) tiesti, taip pat jiems eksploatuoti reikalingiems visuomenės reikmėms skirtiems inžineriniams statiniams;

3.3. UAB „A“ 2014-10-29 raštu kreipėsi į Savivaldybės administraciją, prašydama pakoreguoti Tarybos sprendimą, kad visuomenės poreikiams iš UAB „A“ būtų paimtas pagal Savivaldybės išduotas technines sąlygas suprojektuotas 1,2946 ha žemės sklypas (unikalus Nr. [...]), susisiekimo ir inžinerinių tinklų koridoriams, t. y. P gatvei tiesti.

Savivaldybės administracija 2014-11-12 raštu „Dėl informacijos pateikimo“ Nr. 19-2709 (4.13) atsakydama į 2014-10-29 UAB „A“ raštą, informavo, kad 2014-10-23 Tarybos sprendime Nr. 1-335 nurodyti prašomų paimti visuomenės poreikiams žemės sklypų preliminarūs plotai. Planuojamos tiesti gatvės trasa bus tikslinama (taip pat ir minimas Tarybos sprendimas), atsižvelgiant į turimus detaliuosius, specialiuosius planus, parengtos sąnaudų ir naudos analizės išvadas. Taip pat nurodant, kad bus ieškoma optimalaus varianto, sudarančio kuo mažiau nepatogumų greta esančių žemės sklypų naudotojams;

3.4. K advokatų profesinė bendrija 2015-02-20 raštu Nr. 018 prašė informuoti, ar priimtas sprendimas pradėti žemės sklypo (unikalus Nr. [...]) paėmimo visuomenės poreikiams procedūras.

Savivaldybės administracija 2015-03-09 raštu Nr. 19-610 (4.22) atsakydama į 2015-02-20 K advokatų profesinės bendrijos raštą, nurodė, kad Savivaldybės taryba 2014-10-23 sprendimu Nr. 1-335 nusprendė kreiptis į Tarnybos vadovą ir prašyti paimti visuomenės poreikiams žemės sklypus, sklypų dalis, tarp jų ir F ir S. Taip pat atlikus detalesnę teritorijos analizę, įvertinus parengtų detaliųjų planų, specialiųjų planų sprendinius, taip pat įtraukus ir teritorijos dalį, numatytą gatvei Savivaldybės administracijos ribose, **nustatyta, kad būtina minimą Tarybos sprendimo I punktą patikslinti.**

2015-03-26 Savivaldybės taryba, tarybos posėdyje svarstė tarybos sprendimo projektą „Dėl Savivaldybės tarybos 2014-10-23 sprendimo Nr. 1-335 „Dėl žemės sklypų dalių paėmimo visuomenės poreikiams ir įgaliojimų Savivaldybės administracijai“ pakeitimo. Tarybos posėdyje dalyvavo X, kuris posėdžio metu nurodė, kad [...] sprendimo projektas parengtas neteisingai, neatlikus detalios teritorijos analizės, neįvertinus parengtų detaliųjų, specialiųjų planų sprendinių [...]. Tarybos narys pasiūlė atidėti klausimo svarstymą ir klausimo svarstymas balsų dauguma buvo atidėtas neribotam laikui;

3.5. UAB „A“ 2015-03-31 kreipėsi į Savivaldybės administracijos direktorių, prašydama pateikti dokumentus, susijusius su žemės paėmimo visuomenės poreikiams.

Savivaldybės administracija 2015-04-16 raštu „Dėl informacijos pateikimo“ Nr. 19-964 (4.13) atsakydama į 2015-03-31 UAB „A“ raštą, nurodė, kad rengiant paraišką pirkti paslaugą (detalesniam analizuojant planuojamą teritoriją, nurodant preliminaras teritorijos ribas, apytikslius paimamų visuomenės poreikiams sklypų plotus, įvardijant tikslus ir uždavinius paslaugai atlikti, apimtis) ir siekiant tikslesnių sąnaudų ir naudos analizės išvadų dėl sprendimo projekte minimų žemės sklypų paėmimo visuomenės poreikiams būtinumo, **nuspręsta patikslinti minimo Savivaldybės Tarybos sprendimo I punktą;**

3.6. K advokatų profesinė bendrija 2015-07-02 raštu kreipėsi į Savivaldybės tarybą ir Savivaldybės administraciją, prašydami teisės aktų nustatyta tvarka kreiptis į Tarnybą su prašymu paimant visą pareiškėjams priklausančių kitos paskirties žemės sklypų, kurių naudojimo būdas – inžinerinės infrastuktūros teritorijos, plotą.

Savivaldybės administracija 2015-07-27 raštu Nr. 19-1760 (4.13) informavo, kad Pareiškėjų prašymas bus svarstomas papildomai darbo grupės posėdyje ir apie priimtus sprendimus informuos papildomai.

Savivaldybės administracija 2015-10-06 raštu Nr. 19-2293 (4.13) pateikė atsakymą, nurodydama, kad pateiktas raštas papildomai svarstytas darbo grupės teritorijų planavimo ir žemėtvarkos planavimo dokumentų rengimo klausimams spręsti 2015-09-23 posėdyje. Darbo grupės nariai, pritarė, kad pietinei magistralinei B1 kategorijos gatvei būtų nustatytas 40 metrų plotis.

Savivaldybės tarybos 2015-10-22 posėdyje buvo pakartotinai svarstomas Tarybos sprendimo projektas „Dėl žemės sklypų dalių paėmimo visuomenės poreikiams ir įgaliojimų Savivaldybės administracijai“, kurio priėmimo klausimas 2015-03-26 Savivaldybės tarybos posėdžio metu buvo atidėtas. Priimtas Tarybos sprendimas Nr. 1-289 pakeisti Savivaldybės tarybos 2014-10-23 sprendimo Nr. 1-335 „Dėl žemės sklypų dalių paėmimo visuomenės poreikiams ir įgaliojimų Savivaldybės administracijai“ 1 punktą ir numatyti laisvos valstybinės žemės teritorijas (pagal pridėdamą teritorijų, patenkančių į pietinės magistralinės B1 kategorijos gatvės linijas, schemą) keliams tiesti, taip pat jiems eksploatuoti reikalingiems visuomenės reikmėms skirtiems inžineriniams statiniams.

4. Seimo kontrolierius paprašė Savivaldybės administracijos nurodyti žemės sklypus, reikalingus Panevėžio pietinio aplinkkelio P gatvės plėtimui ir statybai; patikslinti, ar visuomenės poreikiams reikalingos tik dalys Pareiškėjams priklausančių žemės sklypų.

Savivaldybės administracija informavo:

„Patikslintu Savivaldybės tarybos 2015-10-22 sprendimu Nr. 1-289 nutarta prašyti Tarybos vadovo paimti visuomenės poreikiams šias žemės sklypų dalis (preliminarus plotai):

kadastrinis Nr. [...] -7002,34 m<sup>2</sup>; kadastrinis Nr. [...] -8012,73 m<sup>2</sup>;  
 kadastrinis Nr. [...] -1132,66 m<sup>2</sup>; kadastrinis Nr. [...] -1617,13 m<sup>2</sup>;  
 kadastrinis Nr. [...] -3529,59 m<sup>2</sup>; kadastrinis Nr. [...] -4940,43 m<sup>2</sup>;  
 kadastrinis Nr. [...] -10145,81 m<sup>2</sup>; kadastrinis Nr. [...] -6093,04 m<sup>2</sup>;  
 kadastrinis Nr. [...] -16847,68 m<sup>2</sup>; kadastrinis Nr. [...] -505,77 m<sup>2</sup>;  
 kadastrinis Nr. [...] -76,49 m<sup>2</sup>; kadastrinis Nr. [...] -7290,38 m<sup>2</sup>;  
 kadastrinis Nr. [...] -1808,87 m<sup>2</sup>; kadastrinis Nr. [...] -972,18 m<sup>2</sup>;  
 kadastrinis Nr. [...] -8565,87 m<sup>2</sup>; kadastrinis Nr. [...] -8337,33 m<sup>2</sup>;  
 kadastrinis Nr. [...] -7784,44 m<sup>2</sup>; kadastrinis Nr. [...] -147,62 m<sup>2</sup>;  
 kadastrinis Nr. [...] -8177,60 m<sup>2</sup>; kadastrinis Nr. [...] -524,81 m<sup>2</sup>;  
 kadastrinis Nr. [...] -7818,52 m<sup>2</sup>; kadastrinis Nr. [...] -860,27 m<sup>2</sup>;  
 kadastrinis Nr. [...] -7505,58 m<sup>2</sup>; kadastrinis Nr. [...] -9092,59 m<sup>2</sup>;  
 kadastrinis Nr. [...] -2127,35 m<sup>2</sup>; kadastrinis Nr. [...] -13606,94 m<sup>2</sup>;  
 kadastrinis Nr. [...] -17759,87 m<sup>2</sup>; kadastrinis Nr. [...] -2277,02 m<sup>2</sup>).“

5. Savivaldybės tarybos 2015-10-22 sprendimo Nr. 1-289, kuriuo buvo nutarta prašyti Tarybos vadovo paimti visuomenės poreikiams tik dalį Pareiškėjams priklausančių žemės sklypų, teisėtumas buvo nagrinėtas teismo tvarka:

5.1. X, UAB „A“, F ir G su 2015-10-23 skundu kreipėsi į Panevėžio apygardos administracinį teismą, prašydami panaikinti Savivaldybės tarybos 2015-10-22 sprendimo Nr. 1-289 dalį, kuria nuspręsta prašyti Tarybos vadovo paimti visuomenės poreikiams tik dalį pareiškėjams priklausančių žemės sklypų, bei panaikinti Savivaldybės tarybos 2014-10-23 sprendimą Nr. 1-335 dalyje, kuria nuspręsta prašyti Tarybos vadovo paimti visuomenės poreikiams tik dalį pareiškėjams priklausančių žemės sklypų.

Pareiškėjų atstovai pirmosios instancijos teismo posėdyje paaiškino, kad jiems buvo atkurta nuosavybės teisė, suformuoti žemės ūkio paskirties žemės sklypai. Vėliau, vadovaudamasi Panevėžio miesto bendrojo plano sprendiniais, atsakingos institucijos pareikalavo, kad pareiškėjai suformuotų inžinerinei infrastruktūrai skirtus žemės sklypus Bendrajame plane numatytam

Panevėžio pietinio aplinkkelio P gatvės plėtimui ir statybai. Nuo 2003 m. visi pareiškėjai parengė detaliuosius planus, savo turimus žemės sklypus padalino į atskirus, **įvykdė reikalavimą suformuoti ne mažesnio nei 70 metrų pločio žemės sklypus**, kurių naudojimo būdas – inžinerinės infrastruktūros teritorijos (susisiekimo ir inžinerinių tinklų koridoriams). Atsakovas savo reikalavimą grindė tuo, kad atstumas tarp planuojamos P gatvės raudonųjų linijų turi būti ne mažesnis kaip 70 metrų. **Atsakovas tokius detaliuosius planus patvirtino, jie yra galiojantys ir nenuginčyti.**

Pažymėjo, jog pareiškėjai neprieštarauja pačiam žemės paėmimo visuomenės poreikiams procesui, tačiau nuo **2003 m. šis procesas nebuvo vykdomas, pareiškėjai** neturėjo galimybės naudotis naujai suformuotais žemės sklypais, nors už juos visą laiką turėjo mokėti mokesčius. **2014-10-23 savivaldybė priėmė sprendimą pradėti žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūrą, kuriuo numatė paimti tik dalį gatvės tiesimui detaliaisiais planais jau suplanuotų pareiškėjų žemės sklypų, pareiškėjams paliekant siauras žemės juostas. O ginčijamu 2015-10-22 priimtu sprendimu dar labiau sumažino paimamą žemės plotą, savo sprendimą motyvavo tuo, kad atstumas tarp P gatvės raudonųjų linijų gali būti ir 40 metrų.** Savivaldybės administracijos direktoriaus 2014-11-14 įsakymu buvo pradėtas rengti Panevėžio miesto pietinės dalies susisiekimo komunikacijų specialusis planas, kurio vienas iš tikslų – nustatyti raudonąsias linijas perspektyvinėms gatvėms. Ir pagal šį planą numatoma, kad atstumas tarp P gatvės bus 50 metrų. Todėl **atsakovo įvairiais laikotarpiais priimti teritorijų planavimo dokumentai prieštarauja tarpusavyje, o ginčijamas sprendimas neatitinka nė vieno iš jų.** Atsakovas, pats pareikalavęs detaliaisiais planais suformuoti būtent tokio dydžio infrastruktūrinius sklypus, dabar atsisakė juos visiškai išpirkti, taip pareiškėjams palikdamas siauras juostas prie P gatvės, kuriomis pareiškėjai neturės galimybės racionaliai naudotis dėl per mažo paliktų žemės sklypų ploto. Atsakovas turėtų Tarnybos prašyti paimti visus 2003 m. detaliaisiais planais suformuotus žemės sklypus.

Atsakovas Savivaldybės taryba atsiliepiame į pareiškėjų skundą [...] su juo nesutiko.

[...]

Atkreipė dėmesį į tai, kad **nuo 2003 m. padėtis mieste pasikeitė, 2008 m. buvo patvirtintas naujas Panevėžio miesto bendrasis planas, pagal kurį numatomas P gatvės plotis yra 40 metrų, neracionalu imti 70 metrų pločio juosta.** Savivaldybės taryba, atsižvelgusi į savo išteklius, manė, kad Panevėžio miesto bendrajame plane numatytoji B1 kategorijos gatvė galėtų būti 40 metrų pločio, kas atitiktų Statybos techninio reglamento STR 2.06.04:2014 „Gatvės ir vietinės reikšmės keliai. Bendrieji reikalavimai“, patvirtinto Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2014-12-22 įsakymu Nr. D1-933 (toliau – ir STR 2.06.04:2014) IX skyriaus 33 punkto 10 lentelėje pateiktus techninius parametrus, tačiau tai tik siūlymas. **Visų pareiškėjų žemės sklypų ploto paėmimo poreikio savivaldybė negalės pagrįsti. Be to, sąnaudų ir naudos analizė dar nėra parengta. Savivaldybė tik išreiškė savo pirminę valią ir nurodė preliminarinius plotus, kurių reikėtų gatvei tiesti.** Gali būti, kad atlikus sąnaudų ir naudos analizę, paaiškės, jog reikalingas didesnis plotas. Manė, kad **ginčijamas sprendimas pareiškėjams teisinių pasekmių nesukelia, ginčas teisme per ankstyvas.** Be to, pažymėjo, kad planuojama teritorija yra didelė, 70 metrų pločio infrastruktūros sklypai suformuoti tik pareiškėjams, kitiems pareiškėjams vėliau sklypai buvo formuojami, koridorių P gatvei tiesti numatant 40 metrų pločio. [...].“;

5.2. Panevėžio apygardos administracinis teismas **2016-06-03** nutartimi administracinėje byloje Nr. [...] administracinę bylą nutraukė, kaip nepriskirtiną administracinių teismų kompetencijai;

5.3. Lietuvos vyriausias administracinis teismas (toliau – LVAT) **2016-07-07** nutartimi administracinėje byloje Nr. [...] **pareiškėjų atskirojo skundo netenkino ir paliko Panevėžio apygardos administracinio teismo 2016-06-03 nutartį nepakeistą.** Teismas konstatavo:

„[...]

Remiantis LVAT praktika, skundas negali būti teikiamas dėl tarpinių viešojo administravimo subjekto priimamų dokumentų, kuriais siekiama parengti ar sudaryti prielaidas priimti galutinį sprendimą. LVAT išplėstinė teisėjų kolegija 2011-06-20 nutartyje, priimtoje administracinėje

byloje Nr. A<sup>261</sup>-69/2011, pažymėjo, kad vientisos (vienos) administracinės procedūros metu, prieš priimant galutinį sprendimą, gali būti ir dažnai yra surašomas ne vienas viešojo administravimo institucijos dokumentas (pvz., tarnybinis pranešimas, paklausimas, siuntimas, teikimas, tarnybinė išvada ar kt.). Šie dokumentai paprastai atlieka tik pagalbinį, tarpinį ar aptarnaujantį vaidmenį viešojo administravimo procedūroje ir jais dažniausiai nėra įforminami baigiamieji (galutiniai) kompetentingų (įgaliotų) asmenų (pareigūnų) sprendimai tuo klausimu, dėl kurio buvo pradėta administracinė procedūra. Jais gali būti sprendžiami įvairūs procedūriniai klausimai, tiesiogiai nesusiję su asmens teisių ar pareigų atsiradimu, pasikeitimu ar išnykimu (pasibaigimu). Dėl šios priežasties šie dokumentai dažnai (tačiau jokių būdu ne visada) suinteresuotiems asmenims jokių materialinių teisinių pasekmių nesukelia. Kai skundžiamas aktas ar veiksmas akivaizdžiai jokių teisių pasekmių nesukelia, jis negali būti ginčo administraciniame teisme objektu (LVAT 2011-06-20 išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>261</sup>-69/2011 [...]). Administracinių teismų praktikoje argumentai dėl tarpinių aktų pagrįstumo ir teisėtumo paprastai gali būti nurodyti grindžiant skundą dėl galutinio sprendimo, kurio tarpiniais dokumentais jie yra (žr. pvz., LVAT 2010-12-06 nutartį administracinėje byloje Nr. AS<sup>442</sup>-555/2010). Kitaip tariant, administracinis teismas, nagrinėdamas skundą dėl tam tikrą administracinę procedūrą užbaigiančio sprendimo, gali nagrinėti ir tarpinių (procedūrinių) aktų (sprendimų), kurie atskirai administraciniam teismui neskundžiami, teisėtumą ir pagrįstumą bei jų poveikį galutinio sprendimo teisėtumui ir pagrįstumui.

[...] Ginčijamas atsakovo sprendimas (Savivaldybės tarybos 2015-10-22 sprendimas Nr. 1-289) prašyti Tarybos vadovo paimti visuomenės poreikiams atitinkamų žemės sklypų dalis yra tik pagalbinis, tarpinis sprendimas žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūros pradžios etape, kuris užbaigiamas Tarybos vadovo sprendimu pradėti žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūrą arba jos ne pradėti. Ginčijamas sprendimas nėra netgi suinteresuotos institucijos šiuo atveju – Savivaldybės tarybos prašymas Tarybos teritoriniam padaliniiui paimti žemę visuomenės poreikiams, kadangi nei byloje yra duomenų apie tokį priimtą prašymą, nei trečiasis suinteresuotas asmuo Taryba patvirtino, kad tokį prašymą iš atsakovo yra gavęs. Be to, nors tiek Žemės įstatymas, tiek Taisyklės įpareigoja suinteresuotą instituciją kartu su prašymu tarybos teritoriniam padaliniiui pateikti detalųjį ar specialųjį planą su konkrečiu žemės sklypo (taip pat jo dydžio) paėmimo visuomenės poreikiams būtinumu pagrindimu, tačiau, kaip minėta, galutinį sprendimą dėl to priima Tarybos vadovas – pradėti arba ne pradėti žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūrą. Ir tik toks Tarybos vadovo sprendimas žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūros pradžios etape yra skundžiamas Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka administraciniam teismui (Žemės įstatymo 46 straipsnio 6 d., Taisyklių 15 p.). Nagrinėjamu atveju, kaip matyti iš bylos duomenų, toks sprendimas dar nėra priimtas. [...] galutinis žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūros užbaigimo aktas – Tarybos vadovo sprendimas paimti žemę visuomenės poreikiams, kuriame taip pat nurodomas konkretus paimamas žemės sklypas bei jo dydis (visas arba tik dalis). [...].“

Teisėjų kolegija pažymėjo, kad **ginčijamas Savivaldybės tarybos 2015-10-22 sprendimas Nr. 1-289 savarankiškai pareiškėjams teisinių pasekmių nesukelia, todėl negali būti ginčo administraciniame teisme dalyku. Pirmosios instancijos teismas, padaręs tokią išvadą, tinkamai vertino faktines bylos aplinkybes, aiškino bei taikė teisės aktų nuostatas ir nenukrypo nuo administracinių teismų praktikos, suformuotos iš esmės analogiškose bylose, todėl teisėtai ir pagrįstai administracinę bylą nutraukė kaip nepriskirtiną administracinių teismų kompetencijai (ABTĮ 101 str. 1 p.). [...].“**

6. K advokatų profesinės bendrijos **2016-09-19** rašte Nr. 096 Savivaldybės tarybai ir Savivaldybės administracijai pažymėta:

„K advokatų profesinė bendrija, atstovaudama X, UAB „A“, H, B, C, D, E, F ir G (toliau – Pareiškėjai) interesams ir vadovaudamasi Konstitucijos 23 straipsniu, Civilinio kodekso 4.100 straipsniu ir Žemės įstatymo 45–48 straipsniais, **kreipiasi į Jus dėl Pareiškėjams nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų paėmimo visuomenės poreikiams procedūros tęsimu.**

Savivaldybės taryba 2015-10-22 sprendimu Nr. 1-289 nusprendė pradėti dalies Pareiškėjams priklausančių žemės sklypų, kurie galiojančiais teritorijų planavimo dokumentais suprojektuoti teritorijos gatvių ir kelių tinklui įrengti ir eksploatuoti, paėmimo visuomenės poreikiams procedūrą.

Atsižvelgdami į paminėtas aplinkybes, dalis Pareiškėjų (X, UAB „A“, F ir G) padavė skundą administraciniam teismui dėl Savivaldybės tarybos 2015-10-22 sprendimo Nr. 1-289 dalyje, kuria nuspręsta prašyti Tarybos vadovo paimiti visuomenės poreikiams tik dalį Pareiškėjams priklausančių žemės sklypų dalis, panaikinimo.

Panevėžio apygardos administracinis teismas 2016-06-03 nutartimi administracine byla dėl Savivaldybės tarybos 2015-10-22 sprendimo Nr. 1-289 dalies panaikinimo nutraukė.

Teismas nusprendė, remdamasis Administracinių bylų teisenos įstatymo (*redakcija, galiojusi iki 2016-07-01*) 5 straipsnio 1 dalimi, 22 straipsnio 1 dalimi, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika (*žr., pvz., 2010-04-06 nutartį administracinėje byloje Nr. AS822-172/2010; 2010-10-22 nutartį administracinėje byloje Nr. AS143-560/2010; 2011-03-10 nutartį administracinėje byloje Nr. AS62-180/2011; išplėstinės teisėjų kolegijos 2011-03-17 nutartį administracinėje byloje Nr. A442-1238/2011, Administracinė jurisprudencija Nr. 21, 2011, p. 254-264; 2011-06-20 išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A261-69/2011, Administracinė jurisprudencija Nr. 21, 2011, p. 359-378; 2012-05-21 nutartį administracinėje byloje Nr. AS858-336/2012 ir kt.*), Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 4.100 straipsnio 1 dalimi, Žemės įstatymo 45 straipsnio 1, 2 dalimis, 46 straipsnio 1, 4 dalimis, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005-08-25 nutarimu Nr. 924 patvirtintų Žemės paėmimo visuomenės poreikiams taisyklių (toliau – ir Taisyklės) 2, 3, 6, 7, 8, 9 punktais, pažymėjo, jog **ginčo atveju pareiškėjų Ginčijamas sprendimas priimtas žemės paėmimo visuomenės poreikiams inicijavimo stadijoje, nėra nei atlikta sąnaudų ir naudos analizė, kuri yra privaloma teikti kartu su prašymu, nei pateiktas pats prašymas Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniam padaliniiui**. Teisėjų kolegijos nuomone, Pareiškėjų šioje nagrinėjamojoje byloje keliami klausimai, visų pirma, turi būti įvertinti atsakovui atliekant sąnaudų ir naudos analizę, kurios metu turi būti patvirtintas ar paneigtas būtent Ginčijamu sprendimu inicijuotas žemės paėmimo poreikis, o tokį poreikį atsakovui patvirtinus ir pateikus prašymą teritoriniam padaliniiui, pareiškėjų keliamus klausimus privalo apsvarstyti ir galutinį sprendimą dėl jų priimti Nacionalinės žemės tarnybos vadovas, kuriam tokia teisė numatyta Žemės įstatymo 46 straipsnyje. Pagal Žemės įstatymo 46 straipsnio 6 dalį bei Taisyklių 15 punktą, **tik toks Tarybos vadovo sprendimas gali būti skundžiamas ABTĮ nustatyta tvarka**.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2016-07-07 nutartimi Panevėžio apygardos administracinio teismo 2016-06-03 nutartį paliko nepakeistą. Teismas atkreipė dėmesį į Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005-08-25 nutarimu Nr. 924 patvirtintų Žemės paėmimo visuomenės poreikiams taisyklių (su vėlesniais pakeitimais) II dalies, reglamentuojančios žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūros pradžia, kurio 2 punkte numatyta, jog žemės paėmimo visuomenės poreikiams suinteresuota institucija, siekdama pagrįsti tiek konkretaus visuomenės poreikio objektyvų egzistavimą, tiek tam poreikiui tenkinti reikalingo konkretaus žemės sklypo paėmimo visuomenės poreikiams būtinumą, Taisyklių 3 punkte nustatyta tvarka atlieka sąnaudų ir naudos analizę. Sąnaudų ir naudos analizė gali būti sudedamoji teritorijos, kurioje prašoma paimiti žemę visuomenės poreikiams, detaliojo plano ar specialiojo teritorijų planavimo dokumento dalis arba parengiama kaip atskiras dokumentas – Taisyklių 6.4 punkte nurodyto aiškinamojo rašto priedas. Visuomenės poreikio objektyvus egzistavimas ir jam tenkinti reikalingo konkretaus žemės sklypo paėmimo būtinumas laikomas pagrįstu ir atskiras jo pagrindimas, pagrįstas sąnaudų ir naudos analize, visuomeninės naudos, efektyvumo ir racionalumo principais, neatliekamas, kai žemę visuomenės poreikiams paimiti reikia tam, kad būtų tiesiogiai įgyvendinamas įstatymas, nustatantis konkretų visuomenės poreikį, kuriam tenkinti paimitas tam tikroje vietoje esantis tam tikro ploto žemės sklypas (žemės sklypo dalis), ir nurodantis suinteresuotą instituciją.

Pažymėtina, kad Savivaldybės administracijos atstovai administracinėje byloje taip pat minėjo būtinumą atlikti sąnaudų ir naudos analizę. Atsižvelgdami į nurodytas aplinkybes ir Savivaldybės tarybos sprendimais pradėtą rengti žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūrą, **prašome**

**tęsti pradėtą žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūrą: nustatyta tvarka atlikti sąnaudų ir naudos analizę bei kreiptis į Tarnybą dėl žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūros vykdymo.“**

7. Seimo kontrolierius paprašė Savivaldybės administracijos informuoti, ar Savivaldybės administracijoje buvo gautas K advokatų profesinės bendrijos, atstovaujančios Pareiškėjus, 2016-09-16 kreipimasis; nurodyti, kam buvo pavesta ištirti nurodytas aplinkybes ir parengti atsakymą; informuoti, kokių konkrečių veiksmų buvo imtasi kreipimesi nurodyto klausimo sprendimui iš esmės.

Savivaldybės administracija informavo:

**„K advokatų profesinė bendrija 2016-09-19 raštu „Dėl žemės sklypų paėmimo visuomenės poreikiams procedūrų tęsimo“ Nr. 096 Savivaldybės tarybai ir Savivaldybės administracijai pateikė savo nuomonę dėl žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūros tęsimo. Su minimu dokumentu buvo pavesta Savivaldybės administracijos darbuotojams susipažinti, kadangi manytina, kad Pareiškėjai rašte išreiškė tik savo poziciją dėl sąnaudų ir naudos analizės atlikimo ir kreipimosi į Tarnybą dėl žemės paėmimo visuomenės poreikiams vykdyti.“**

8. Savivaldybės administracija 2017-03-07 raštu Nr. 19-643(4.6) Seimo kontrolierių informavo:

„[...]

Savivaldybės tarybos 2014-10-23 sprendimu Nr. 1-335 „Dėl žemės sklypų dalių paėmimo visuomenės poreikiams ir įgaliojimų Savivaldybės administracijai“ ir Savivaldybės tarybos 2015-10-22 sprendimu Nr. 1-289 „Dėl savivaldybės tarybos 2014-10-23 sprendimo Nr. 1-335 „Dėl žemės sklypų dalių paėmimo visuomenės poreikiams ir įgaliojimų savivaldybės administracijai“ pakeitimo“ buvo nuspręsta pradėti Pietinei magistralinei gatvei numatytos teritorijos žemės paėmimo visuomenės poreikiams procesą. Reikalingiems dokumentams rengti (sąnaudų ir naudos analizei) nustatyta tvarka buvo numatytos lėšos.

Tolimesnės procedūros šiuo klausimu nebuvo vykdomos, kadangi Pareiškėjams inicijavus teisinius ginčus, lėšos, skirtos dokumentų rengimui, buvo skirtos kitoms priemonėms įgyvendinti. Tvirtinant 2017 metų savivaldybės biudžetą, nuspręsta prioritetą skirti žemės paėmimo visuomenės poreikiams Jurginų gatvei įrengti.

[...]

Sprendimus dėl sąnaudų ir naudos analizės atlikimo ir lėšų skyrimo jai atlikti priima Savivaldybės taryba. Teisės aktų nustatyta sąnaudų ir naudos analizė dėl žemės paėmimo visuomenės poreikiams neatlikta ir prašymas Tarnybai paimti žemę visuomenės poreikiams Panevėžio pietinio aplinkkelio įrengimui nepateiktas ir artimiausiu metu toks prašymas neplanuojamas teikti, taip pat 2016-07-07 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutarties, priimtos administracinėje byloje Nr. [...] šio klausimo aspektu Savivaldybė neatliko jokių veiksmų. [...].“

### ***Tyrimui reikšmingos teisės aktų nuostatos***

9. Pagal **Lietuvos Respublikos Konstitucijos** nuostatas:

*5 straipsnio 3 dalis:*

„Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms.“

10. Pagal **Lietuvos Respublikos teismų įstatymo** nuostatas:

*9 straipsnis. Teismų sprendimų privalomumas*

„1. Įsiteisėję Lietuvos Respublikos teismų sprendimai yra privalomi visoms valstybės valdžios institucijoms, pareigūnams ir tarnautojams, įmonėms, įstaigoms, organizacijoms, kitiems juridiniams bei fiziniams asmenims ir turi būti vykdomi visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje.“

11. Pagal **Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo** nuostatas:

*12 straipsnio 4 dalis:*

„4. Seimo kontrolieriai [...] netikrina teismų priimtų sprendimų, nuosprendžių ir nutarčių pagrįstumo ir teisėtumo.“

12. Pagal **Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo** nuostatas:

*4 straipsnio 1 dalies 6 punktas:*

„Pagrindiniai principai, kuriais grindžiama vietos savivalda, yra:

[...]

6) *Savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo.* Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus.“

13. Pagal **Lietuvos Respublikos žemės įstatymo** nuostatas:

*46 straipsnis. Žemės paėmimo visuomenės poreikiams tvarka*

„1. Valstybės institucija ar savivaldybės taryba, pateikdamos Nacionalinės žemės tarnybos teritoriniam padaliniiui pagal žemės sklypo buvimo vietą prašymą paimti žemę visuomenės poreikiams, privalo pagrįsti, kad konkretus visuomenės poreikis objektyviai egzistuoja ir kad šis poreikis negalės būti patenkintas, jeigu nebus paimtas konkretus žemės sklypas, taip pat nurodyti konkrečius tikslus, kuriems numatoma panaudoti paimamą visuomenės poreikiams žemę. **Žemės paėmimu visuomenės poreikiams suinteresuota institucija, siekdama pagrįsti tiek konkretaus visuomenės poreikio objektyvų egzistavimą, tiek tam poreikiui patenkinti reikalingo konkretaus žemės sklypo paėmimo visuomenės poreikiams būtinumą, Vyriausybės nustatyta tvarka turi atlikti sąnaudų ir naudos analizę.** Prašymas paimti žemę visuomenės poreikiams turi būti pagrįstas šios analizės rezultatais, taip pat visuomeninės naudos, efektyvumo ir racionalumo principais. Valstybės institucija ar savivaldybės taryba, pateikdamos prašymą paimti žemę visuomenės poreikiams, taip pat raštu praneša žemės savininkui ir (ar) kitam naudotojui apie tokio prašymo pateikimą ir nurodo konkrečius tikslus, kuriems numatoma panaudoti paimamą visuomenės poreikiams žemę.“

14. Pagal **Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo** nuostatas:

*1 straipsnis:*

„Šis įstatymas sudaro prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatą, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms; nustato viešojo administravimo principus, viešojo administravimo sritis, viešojo administravimo subjektų sistemą ir administravimo procedūros organizavimo pagrindus; garantuoja asmenų teisę apskusti viešojo administravimo subjektų veiksmus, neveikimą ar administracinius sprendimus, taip pat teisę į įstatymais pagrįstą ir objektyvų asmenų prašymų, skundų ir pranešimų nagrinėjimą [...]“

*2 straipsnio 1 dalis:*

„1. *Viešasis administravimas* – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas.“

*14 straipsnio 1 dalis:*

„1. **Asmenų prašymus viešojo administravimo subjektai nagrinėja pagal Vyriausybės patvirtintas taisykles.**“

15. Pagal **Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių** nuostatas:

„[...]

5. Šiose Taisyklėse vartojamos sąvokos:

*Prašymas* – su asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimu nesusijęs asmens kreipimasis į instituciją prašant administracinės paslaugos – išduoti leidimą (licenciją), dokumentą, jo kopiją, nuorašą ar išrašą, patvirtinantį tam tikrą juridinį faktą; nustatyta tvarka pateikti institucijos turimą informaciją; priimti administracinį sprendimą – įsakymą, potvarkį ar nustatyta tvarka kitą nustatytosios formos dokumentą, kuriame išreiškiama institucijos valia; atlikti kitus teisės aktuose nustatytus veiksmus.

*Prašymo nagrinėjimas* – valstybės tarnautojo veikla, apimanti asmens prašymo priėmimą, įregistravimą, **esmės nustatymą, atsakymo parengimą ir išsiuntimą (įteikimą) asmeniui.**

*Atsakymas* – **atsižvelgiant į prašymo turinį**, žodžiu, raštu ar elektroniniu būdu asmeniui teisės aktų nustatyta tvarka **suteikta administracinė paslauga, pateikta informacija**, įteikta prašomo administracinio akto kopija, nuorašas ar išrašas, išdėstyta institucijos nuomonė apie asmens kritiką, pasiūlymus ar pageidavimus.

[...]

10. **Asmenų prašymai nagrinėjami pagal institucijos kompetenciją.** Jeigu institucija, kuriai pateiktas prašymas, neįgaliota spręsti jame išdėstytą klausimų, ji ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo prašymo gavimo institucijoje išsiunčia prašymą kompetentingai institucijai (pasilikdama prašymo kopiją) ir raštu praneša apie tai asmeniui, paaiškindama persiuntimo priežastis.

[...]

30. **Asmenų prašymai turi būti išnagrinėti per 20 darbo dienų nuo jų gavimo institucijoje.**

[...].

41. **Atsakymai į prašymą parengiami atsižvelgiant į prašymo turinį:**

41.1. į prašymą suteikti administracinę paslaugą – išduoti leidimą (licenciją), dokumentą, jo kopiją, nuorašą ar išrašą, patvirtinantį tam tikrą juridinį faktą, – atsakoma suteikiant prašomą administracinę paslaugą arba nurodomos atsisakymo tai padaryti priežastys;

41.2. į prašymą pateikti institucijos turimą informaciją atsakoma pateikiant prašomą informaciją Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ar savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymo nustatyta tvarka arba nurodomos atsisakymo tai padaryti priežastys;

41.3. **į prašymą priimti administracinį sprendimą – įsakymą, potvarkį ar nustatyta tvarka kitą nustatytosios formos dokumentą, kuriame išreikšta institucijos valia, – atsakoma pateikiant atitinkamo dokumento kopiją, išrašą ar nuorašą arba nurodomos atsisakymo tai padaryti priežastys;**

41.4. **į kreipimąsi, kuriame išdėstoma asmens nuostata tam tikru klausimu, pranešama apie institucijos veiklos pagerėjimą ar trūkumus ir pateikiami pasiūlymai, kaip juos ištaisyti, atkreipiamas dėmesys į tam tikrą padėtį, informuojama apie valstybės tarnautojų piktnaudžiavimą ar neteisėtus veiksmus, nesusijusius su konkreto asmens teisėtų interesų ir teisių pažeidimu, ar kitokią asmens kreipimąsi atsakoma laisvos formos raštu. [...].“**

16. Pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005-08-25 nutarimu Nr. 924 patvirtintų **Žemės paėmimo visuomenės poreikiams taisyklių** nuostatas:

„[...]

2. **Žemės paėmimu visuomenės poreikiams suinteresuota institucija**, siekdama pagrįsti tiek konkreto visuomenės poreikio objektyvų egzistavimą, tiek tam poreikiui tenkinti reikalingo konkreto žemės sklypo paėmimo visuomenės poreikiams būtinumą, Taisyklių 3 punkte nustatyta tvarka **atlieka sąnaudų ir naudos analizę**. Sąnaudų ir naudos analizė gali būti sudedamoji teritorijos, kurioje prašoma paimti žemę visuomenės poreikiams, detaliojo plano ar specialiojo teritorijų planavimo dokumento dalis arba parengiama kaip atskiras dokumentas – Taisyklių 6.4 punkte nurodyto aiškinamojo rašto priedas. Visuomenės poreikio objektyvus egzistavimas ir jam tenkinti reikalingo konkreto žemės sklypo paėmimo būtinumas laikomas pagrįstu ir atskiras jo pagrindimas, pagrįstas sąnaudų ir naudos analize, visuomeninės naudos, efektyvumo ir racionalumo principais, neatliekamas, kai žemę visuomenės poreikiams paimti reikia tam, kad būtų tiesiogiai

įgyvendinamas įstatymas, nustatantis konkretų visuomenės poreikį, kuriam tenkinti paimamas tam tikroje vietoje esantis tam tikro ploto žemės sklypas (žemės sklypo dalis), ir nurodantis suinteresuotą instituciją (toliau – įstatymas).

3. Suinteresuota institucija, atlikdama sąnaudų ir naudos analizę:

3.1. numato kitas konkrečiam visuomenės poreikiui tenkinti reikalingo konkretaus žemės sklypo paėmimo visuomenės poreikiams galimybes, iš jų – kitų žemės sklypų paėmimas visuomenės poreikiams (jeigu tokia galimybė yra) ir esamos situacijos (*status quo*) išsaugojimas, kai žemės sklypas nepaimamas visuomenės poreikiams;

3.2. nurodo konkrečiam visuomenės poreikiui tenkinti reikalingo konkretaus žemės sklypo paėmimo procedūros dalyvius, kurie dėl to patirs naudos ar nuostolių;

3.3. apskaičiuoja ir palygina konkretaus visuomenės poreikio tenkinimo ir žemės sklypo paėmimo visuomenės poreikiams procedūros atlikimo (toliau kartu – projekto įgyvendinimas) ir galimybių, nurodytų Taisyklių 3.1 punkte, sąnaudas ir naudą:

3.3.1. išlaidas, būtinas projektui įgyvendinti (taip pat žemės, kurios vertė atliekant sąnaudų ir naudos analizę apskaičiuojama pagal žemės verčių zonų žemėlapius, parengtus Masinio žemės vertinimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-12-12 nutarimu Nr. 1523 [...], įsigijimo išlaidas);

3.3.2. visuomenės gautiną naudą iš projekto įgyvendinimo naudojant konkretų žemės sklypą šiems visuomenės poreikiams tenkinti;

3.3.3. tiesioginį poveikį esamų savininkų ir (ar) naudotojų gyvenimo ir darbo sąlygoms, gamtos ištekliams (žemės ūkio naudmenoms, derlingajam dirvožemiui, miškui, vandens telkiniams, natūraliam kraštovaizdžiui ir kitkam);

3.4. apskaičiuoja projekto įgyvendinimo ir galimybių, nurodytų Taisyklių 3.1 punkte, grynąją esamą vertę (grynoji esama vertė – iš projekto įgyvendinimo numatomos gauti naudos ir projekto įgyvendinimo sąnaudų, išreikštų pinigais, skirtumas);

3.5. vertina pagrindines projekto įgyvendinimo rizikas, numato jų valdymo veiksmus;

3.6. atlieka projekto įgyvendinimo jautrumo analizę – nustato, kokį poveikį projekto įgyvendinimo grynajai esamai vertei daro sąnaudų ir naudos pokyčiai;

3.7. pateikia išvadą dėl konkretaus žemės sklypo tinkamumo projektui įgyvendinti.“

### *Vietos savivaldos teisės aktai*

17. Pagal Savivaldybės tarybos 2015-03-26 sprendimu Nr. 1-44 patvirtinto **Panevėžio miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamento** nuostatas:

„[...]

20. Taryba savo įgaliojimus įgyvendina kolegialiai Tarybos posėdžiuose [...]. Taryba svarstomais klausimais priima sprendimus ir kontroliuoja jų įgyvendinimą.

[...]

37. Taryboje svarstytinus klausimus kartu su sprendimų projektais merui pateikia komitetai, komisijos, Tarybos nariai, jų frakcijos ir grupės, Savivaldybės kontrolierius, administracijos direktorius.

[...]

41. Tarybos posėdžiai protokoluojami.

[...]

123. Komitetai sudaromi preliminariai nagrinėti Tarybai teikiamus klausimus ir teikti išvadas, pasiūlymus, kontroliuoti, kaip laikomasi įstatymų ir vykdomi Tarybos sprendimai, mero potvarkiai.

[...]

127. Komitetai pagal savo kompetenciją priima rekomendacinius sprendimus: pritarti sprendimo projektui, nepritarti sprendimo projektui, teikti Savivaldybės administracijai, jos padaliniais, Savivaldybės institucijoms, savivaldybės biudžetinėms, viešosioms įstaigoms ir kontroliuojamoms įmonėms rekomendacijas svarstomais klausimais. [...].“

### *Tyrimui reikšminga teismų praktika*

18. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2004-12-13 nutarime byloje Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03 konstatavo:

„[...] Valstybės tarnyba turi veikti paklusdama tik Konstitucijai ir teisei. Kiekviena valstybės ar savivaldybės institucija, per kurią vykdomos valstybės funkcijos, **kiekvienas valstybės tarnautojas turi paisyti teisėtumo reikalavimų. Valstybės tarnautojai turi nepiktnaudžiauti jiems nustatytomis galiomis, nepažeisti teisės aktų reikalavimų.** Konstitucinis Teismas 2000-06-30 nutarime konstatavo, kad valstybės institucijos, pareigūnai turi saugoti, ginti žmogaus teises ir laisves; **ypač svarbu, kad, vykdydami jiems patikėtas funkcijas, jie patys nepažeistų žmogaus teisių ir laisvių [...].**

[...] Konstitucinis Teismas 2004-07-01 nutarime ir 2004-11-05 išvadoje konstatavo, kad Konstitucijoje yra įtvirtintas **atsakingo valdymo principas**. Valdžios atsakomybė visuomenei – teisinės valstybės principas, kuris įtvirtintas Konstitucijoje nustačius, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms [...] taip pat **teisės aktuose reglamentavus asmenų prašymų ir skundų nagrinėjimo procedūrą** ir kt. (Konstitucinio Teismo 1999-05-11 nutarimas, 2004-11-05 išvada) [...].“

### *Tyrimo išvados*

19. Atsižvelgiant į tyrimo metu analizuotą informaciją, teisinį reglamentavimą, išvados bus pateikiamos, išskiriant šias dalis:

- 19.1. dėl žemės sklypų visuomenės poreikiams paėmimo;
- 19.2. dėl teisės į tinkamą viešąjį administravimą pažeidimo.

#### *Dėl žemės sklypų visuomenės poreikiams paėmimo*

20. Atsižvelgiant į tyrimo metu gautą informaciją, susijusią su žemės paėmimu visuomenės poreikiams, atkreiptinas dėmesys į šiuos momentus:

20.1. Pareiškėjai kreipėsi į Seimo kontrolierių dėl Savivaldybės pareigūnų neveikimo, nesprenžiant jiems priklausančių žemės sklypų paėmimo visuomenės poreikiams klausimo;

20.2. Žemė visuomenės poreikiams iš privačios žemės savininkų gali būti paimama tik išimtiniais atvejais Tarybos sprendimu pagal valstybės institucijos ar savivaldybės tarybos prašymą (žr. pažymos 13 punktą). Savivaldybės taryba, pateikdama Tarybos teritoriniam padaliniiu prašymą paimti žemę visuomenės poreikiams, privalo pagrįsti, kad konkretus visuomenės poreikis objektyviai egzistuoja, o siekdama pagrįsti konkretaus visuomenės poreikio egzistavimą ir šiam poreikiui patenkinti reikalingo konkretaus žemės sklypo paėmimo būtinumą, Vyriausybės nustatyta tvarka turi atlikti sąnaudų bei naudos analizę, kuria ir turi būti pagrįstas prašymas. Pagal teisinį reglamentavimą, motyvuotą sprendimą pradėti žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūrą arba jos nepradėti priima Tarybos vadovas, gavęs suinteresuotos institucijos prašymą paimti žemę visuomenės poreikiams su dokumentais;

20.3. Žemės sklypų dalių paėmimo visuomenės poreikiams klausimo sprendimas buvo inicijuotas 2014 metais (žr. pažymos 3.2 punktą), tačiau 2015 metais žemės, planuojamos paimti visuomenės poreikiams, plotas buvo sumažintas (žr. pažymos 3.6 ir 4 punktus);

20.4. Savivaldybės tarybai 2015-10-22 nusprendus prašyti Tarybos vadovo visuomenės poreikiams paimti žemės sklypų dalis (žr. pažymos 4 punktą), šis sprendimas buvo užginčytas teisme (žr. pažymos 5 punktą). Tačiau teismai konstatavo, kad toks sprendimas yra tik tarpinis sprendimas žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūros pradžios etape, todėl jo teisėtumas teismo tvarka nevertintinas.

Savivaldybės administracijos pateiktais duomenimis, lėšos sąnaudų ir naudos analizei buvo numatytos (žr. pažymos 8 punktą), tačiau inicijavus teismo nagrinėjimo procesą, lėšos buvo skirtos kitoms reikmėms.

21. Pagal Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 17 straipsnio 1 dalies 6 punkto ir 17 straipsnio 4 dalies nuostatas, skundo tyrimo metu paaiškėjus, kad skundas nagrinėtinas kitoje institucijoje, skundo tyrimas nutraukiamas.

Atsižvelgiant į tai, kad sprendimo prašyti Tarnybos paimti žemę visuomenės poreikiams priėmimas yra savivaldybės tarybos kompetencija (žr. pažymos 13 ir 16 punktus), o Pareiškėjus atstovaujanti K advokatų profesinės bendrijos kreipimasis nagrinėtinas Savivaldybėje (žr. pažymos 22-25 punktus), vadovaujantis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 3 punktu, **X, H, UAB „A“, B, C, D, E, F ir G skundo dalies dėl žemės sklypų visuomenės poreikiams paėmimo tyrimas nutrauktinas.**

*Dėl teisės į tinkamą viešąjį administravimą pažeidimo*

22. Atsižvelgiant į tyrimo metu gautą informaciją, susijusią su Pareiškėjus atstovaujanti K advokatų profesinės bendrijos kreipimosi Savivaldybėje nagrinėjimu, atkreiptinas dėmesys į šiuos momentus:

22.1. Pareiškėjus atstovaujanti K advokatų profesinė bendrija 2016-09-19 raštu kreipėsi į Savivaldybės administraciją ir Savivaldybės tarybą (žr. pažymos 6 punktą), prašydama atlikti konkrečius veiksmus – atlikti sąnaudų ir naudos analizę bei kreiptis į Tarnybą dėl žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūros vykdymo;

22.2. Į Savivaldybės administracijoje registruotą K advokatų profesinės bendrijos 2016-09-19 prašymą atsakymas nebuvo pateiktas (žr. pažymos 2.6 ir 7 punktus);

22.3. **Savivaldybės administracijos teiginys, kad Pareiškėjus atstovaujanti K advokatų profesinės bendrijos 2016-09-19 kreipimasis laikytinas nuomonės pareiškimu** (žr. pažymos 7 punktą), **yra nepagrįstas, nes kreipimesi suformuluoti konkretūs prašymai;**

22.4. Pagal galiojantį teisinį reglamentavimą, kiekvienam viešojo administravimo subjektui yra nustatyta pareiga priimti skundus bei prašymus ir juos nagrinėti pagal įgaliojimus (žr. pažymos 14 punktą). Įstatymų leidėjas yra nustatęs, kad asmenų prašymus viešojo administravimo subjektai nagrinėja pagal Vyriausybės patvirtintas taisykles (žr. pažymos 15 punktą). Pagal šio teisės akto nuostatas, **prašymo nagrinėjimą apibrėžęs kaip valstybės tarnautojo veiklą, apimančią ne tik asmens prašymo priėmimą, įregistravimą, esmės nustatymą, bet ir atsakymo parengimą ir išsiuntimą (įteikimą) asmeniui.**

23. Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas ne kartą yra pabrėžęs atsakingo valdymo principą (žr. pažymos 18 punktą), kuris yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, numatant, jog valdžia tarnauja žmonėms. Valstybės tarnautojai privalo vadovautis teisės aktų nuostatomis. To reikalauja ir Valstybės tarnybos įstatyme įtvirtintas teisėtumo principas.

24. Apibendrinant tai, kas išdėstyta, **tenka konstatuoti, kad nėra pagrindo teigti, jog Savivaldybės administracijoje gavus Pareiškėjus atstovaujanti K advokatų profesinės bendrijos 2016-09-19 kreipimąsi, buvo laikytasi teisės aktų reikalavimų – netinkamai kvalifikuojant 2016-09-19 kreipimąsi, buvo pažeisti teisės aktų reikalavimai** (žr. pažymos 15 punktą), **atsakingo valdymo principas** (žr. pažymos 9 ir 18 punktus) ir **Pareiškėjų teisė į tinkamą viešąjį administravimą** (žr. pažymos 14 punktą). Todėl, vadovaujantis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 1 punktu, **X, H, UAB „A“, B, C, D, E, F ir G skundo dalis dėl teisės į tinkamą viešąjį administravimą pažeidimo pripažintina pagrįsta.**

25. Savivaldybės administracijos direktorius turėtų užtikrinti šioje pažymoje konstatuoto pažeidimo (žr. pažymos 24 punktą) pašalinimą, Pareiškėjus atstovaujanti K advokatų profesinei bendrijai raštu pateikiant teisės aktų reikalavimus atitinkantį atsakymą į 2016-09-19 kreipimąsi (žr. pažymos 6 punktą).

**SEIMO KONTROLIERIAUS SPRENDIMAI**

26. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 3 punktu, **Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius nusprendžia:**

**X, H, UAB „A“, B, C, D, E, F ir G skundo tyrimą dalyje dėl žemės sklypų visuomenės poreikiams paėmimo nutraukti.**

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

**X, H, UAB „A“, B, C, D, E, F ir G skundą dėl teisės į tinkamą viešąjį administravimą pažeidimo pripažinti pagrįstu.**

**SEIMO KONTROLIERIAUS REKOMENDACIJA**

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

**Panevėžio miesto savivaldybės administracijos direktoriui** – užtikrinti šioje pažymoje konstatuoto pažeidimo (žr. pažymos 24 punktus) pašalinimą, Pareiškėjus atstovaujančiai K advokatų profesinei bendrijai pateikiant teisės aktų reikalavimus atitinkantį atsakymą į 2016-09-19 kreipimąsi (žr. pažymos 6 punktą).

Apie sprendimą dėl pateiktos rekomendacijos Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ir K advokatų profesinę bendriją informuoti raštu iki 2017-05-15.

Seimo kontrolierius

Raimondas Šukys