



LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS

PAŽYMA DĖL X SKUNDO

2020 m. gruodžio 22 d. Nr. 4D-2019/1-482
Vilnius

SKUNDO ESMĖ

1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius gavo X (toliau vadinama ir Pareiškėja), atstovaujamos advokato Y (toliau vadinama – Pareiškėjos atstovas), skundą dėl Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2005 m. rugpjūčio 16 d. įsakymu Nr. ĮV-360 patvirtinto Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato buferinės apsaugos zonos individualaus apsaugos reglamento nuostatų galimo prieštaravimo norminiam (-iams) administraciniam (-iams) aktui (-ams) ir su tuo susijusių galimų Pareiškėjos teisių pažeidimų.

2. Skunde Pareiškėjos atstovas, be kita ko, nurodė:

2.1. „Pareiškėjai X [...] priklauso 3,9539 ha dydžio miškų ūkio paskirties žemės sklypas (unikalus Nr. <...>), (kadastru Nr. <...>), esantis Kernavėje, Širvintų r. sav. (toliau – Žemės sklypas) [...]. Žemės sklypą sudaro 1,9327 ha ariamos žemės plotas, 1,5692 ha miško žemės plotas ir 0,4520 ha kitos žemės plotas. [...]“ (šios ir kitų citatų kalba netaisyta);

2.2. „2018-10-18 Širvintų rajono savivaldybės administracijos [*pastaba*: toliau vadinama ir – Savivaldybė] [...] atsakyme S. D. [*pastaba*: asmens duomenys neskelbtini] (veikiančiam Pareiškėjos įgaliojimo pagrindu) Nr. 40-648 „Dėl pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir būdo keitimo“ [...] yra nurodyta, jog vadovaujantis Lietuvos Respublikos Miškų įstatymo 4 str. 3 d. 2 p. neatidalinus miško naudmenų, visam žemės sklypui pagrindinė žemės naudojimo paskirtis ir naudojimo būdas negali būti keičiami, tačiau yra nurodyta, jog yra galimybė Pareiškėjai priklausanti žemės sklypą atidalyti į du žemės sklypus, kurių vienas būtų žemės ūkio paskirties žemės sklypas, o kitas miško ūkio paskirties žemės sklypas“;

2.3. „2019-02-18 Pareiškėja kreipėsi į Savivaldybę su prašymu pateikti informaciją [...], nurodydama, jog Žemės sklype siekia pasistatyti ūkininko ūkio sodybą. Šiame prašyme Pareiškėja nurodė, jog Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato buferinės apsaugos zonos individualaus apsaugos reglamento, patvirtinto Lietuvos Respublikos kultūros ministro įsakymu Nr. ĮV-360 (toliau – Reglamentas), 21.2 p. prieštarauja Lietuvos Respublikos Ūkininko ūkio įstatymo 11 str. 1 d., todėl net ir atidalinus žemės sklypą į žemės ūkio paskirties žemės sklypą ir miško ūkio paskirties žemės sklypą, vadovaujantis minėto Reglamento nuostata, Pareiškėja bet koku atveju negalėtų pasistatyti sodybos, kadangi atidalinus žemės ūkio paskirties žemės sklypas būtų mažesnis nei 3 ha ploto, t. y. atidalytas žemės ūkio paskirties žemės sklypas siektų tik 1,9327 ha plotą“;

2.4. „Dėl šių priežasčių Pareiškėja Savivaldybei pateikė klausimus:

(i) Ar 2018-10-18 Širvintų rajono savivaldybės administracijos atsakyme S. D. (veikiančiam pagal įgaliojimą X vardu) Nr. 40-648 „Dėl pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir būdo keitimo“, kuriame yra nurodyta, jog vadovaujantis Lietuvos Respublikos Miškų įstatymo 4 str. 3 d. 2 p., neatidalinus miško naudmenų, visam žemės sklypui pagrindinė žemės naudojimo paskirtis ir naudojimo būdas negali būti keičiami, yra nurodoma, kad atidalijus miško naudmenas pareiškėja atskirtame – žemės ūkio paskirties žemės sklype galės statyti ūkininko sodybą?

(ii) Ar Savivaldybė neprieštarauja Pareiškėjos X teisei pakeisti savo miško ūkio paskirties žemės sklypo paskirtį į žemės ūkio paskirtį?

(iii) Kokiu teisėtu būdu Pareiškėja [...] jai nuosavybės teise priklausančiame žemės sklype (unikalus Nr. <...>), (kadastru Nr. <...>), esančiame Kernavėje, Širvintų r. sav., gali pasistatyti ūkininko (ar kitokią) sodybą ir gauti visus reikiamus statybos ir kitus leidimus sodybos pastatymui, nepažeidžiant teisės aktų keliamų reikalavimų?‘‘;

2.5. „2019-03-07 Savivaldybė pateikė atsakymą Pareiškėjai [...], kuriame nurodė, jog, atidalijus miško valdą nuo žemės ūkio naudmenų, atskirtame žemės ūkio paskirties žemės sklype ūkininko sodybos statybos galimybę apsprendžia Reglamento 21 punktą. Nors Savivaldybė tiesiogiai ir nenurodė, jog Pareiškėja negalės pasistatyti ūkininko sodybos atidalytame žemės ūkio paskirties žemės sklype, tačiau atsižvelgiant į tai, jog Savivaldybė nurodė, jog tokia galimybė būtų sprendžiama pagal Reglamento 21 punktą, akivaizdu, jog Pareiškėja negalės pasistatyti ūkininko ūkio sodybos atidalytame žemės ūkio paskirties žemės sklype, kadangi atidalytas žemės ūkio paskirties žemės sklypas nesiektų 3 ha ploto“;

2.6. „Atsižvelgiant į tai, jog Reglamento 21.2 p. nuostata akivaizdžiai prieštarauja aukštesnės teisinės galios teisės aktui, t. y. Lietuvos Respublikos Ūkininko ūkio įstatymo 11 str. 1 d., pagal kurią ūkininko ūkio sodybą galima statyti 0,5 ha dydžio žemės ūkio paskirties žemės sklype, yra teikiamas prašymas Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigai dėl kreipimosi į administracinę teisimą prašant iširti, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės nutarimą.“

3. Skunde Pareiškėjos atstovas Seimo kontrolieriaus prašo:

„Kreiptis į administracinę teisimą su prašymu iširti, ar Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato buferinės apsaugos zonos individualaus apsaugos reglamento, patvirtinto Lietuvos Respublikos kultūros ministro įsakymu Nr. IV-360, 21.2 p. nuostata atitinka Lietuvos Respublikos Ūkininko ūkio įstatymo 11 str. 1 d. nuostatai.“

TYRIMAS IR IŠVADOS

Tyrimui reikšmingos faktinės aplinkybės

4. Iš Pareiškėjos atstovo kartu su skundu pateiktų dokumentų nustatyta:

4.1. remiantis Pareiškėjos atstovo pateiktu VĮ Registrų centro Nekilnojamojo turto registro centrinio duomenų banko išrašu, Pareiškėjai nuosavybės teise priklausančiam miškų ūkio paskirties žemės sklypui (kadastru Nr. <...>) (Žemės sklypas) nustatytos specialiosios žemės ir miško naudojimo sąlygos, viena kurių – rezervatų apsaugos zona;

4.2. Savivaldybės administracija 2018 m. spalio 18 d. raštu Nr. 40-648 atsisakė tenkinti Pareiškėjos atstovo prašymą pakeisti Žemės sklypo pagrindinę žemės naudojimo paskirtį iš miškų ūkio paskirties į žemės ūkio paskirtį, naudojimo būdą iš ūkinių miškų sklypų į rekreacinio naudojimo žemės sklypų naudojimo būdą, kaip to teisinį pagrindą nurodant Miškų įstatymo 4 straipsnio 3 dalies 2 punkto nuostatą;

4.3. Savivaldybės administracija 2019 m. kovo 7 d. raštu [pastaba: registracijos numeris nenurodytas] Pareiškėjai pranešė, jog „[...] atidalinus miško valdą nuo žemės ūkio naudmenų, atskirame žemės ūkio paskirties žemės sklype ūkininko sodybos statybos galimybę apsprendžia

Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato teritorijos buferinės apsaugos zonos individualaus apsaugos reglamento [...] 21 punktą“, taip pat ir tai, kad „[...] nepakeitus žemės sklypo pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir būdo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymas ūkininkų ar kitokių sodybų statybos miško žemėje nenumato.“

5. Seimo kontrolierius dėl Pareiškėjos atstovo skunde nurodytų aplinkybių kreipėsi į Lietuvos Respublikos kultūros ministeriją, be kita ko, prašydamas: paaiškinti, kokių teisiniu pagrindu ir (ar) kitais argumentais remiantis Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2005 m. rugpjūčio 16 d. įsakymu Nr. ĮV-360 patvirtinto Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato buferinės apsaugos zonos individualaus apsaugos reglamento (toliau vadinama – Reglamentas) 21.2 punkte buvo nustatytas būtent 3 ha minimalus žemės sklypo dydis naujoms statyboms Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato teritorijoje; atsižvelgiant į tai, kad Reglamentas patvirtintas Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2005 m. rugpjūčio 16 d. įsakymu ir vėlesnių šio teisės akto pakeitimų nebuvo, o Ūkininko ūkio įstatymas 11 straipsniu buvo papildytas tik 2008 m. sausio 17 d. priimtu įstatymo pakeitimu, nurodyti, ar Reglamento nuostatos, tarp jų, ir 21.2 punkto nuostata, buvo naujai vertintos atsižvelgiant į minėtojo Ūkininko ūkio įstatymo vėlesnius pakeitimus; informuoti, ar Lietuvos Respublikos kultūros ministerijoje buvo nagrinėjamas galimas Reglamento 21.2 punkte įtvirtintos nuostatos pakeitimo klausimas; pateikti argumentuotą institucijos nuomonę, ar galimai esamas Reglamento 21.2 punkte įtvirtintos nuostatos prieštaravimas Ūkininko ūkio įstatymo 11 straipsnio 1 dalyje įtvirtintai nuostatai nepažeidžia asmenų, siekiančių Valstybiniame Kernavės kultūrinio rezervato teritorijoje jiems nuosavybės teise priklausančiuose žemės sklypuose vykdyti naujas statybas, kai siekiama pasistatyti ūkininko ūkio sodybą; nurodyti institucijos poziciją dėl galimo Reglamento 21.2 punkte įtvirtintos nuostatos ir galimai kitų Reglamento nuostatų keitimo galimybių Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos iniciatyva; tuo atveju, jei, Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos nuomone, Reglamento nuostatų keitimui nėra teisinio pagrindo, nurodyti galimą Pareiškėjos probleminio klausimo sprendimo būdą.

6. Atsakydama į Seimo kontrolieriaus paklausime iškeltus klausimus Lietuvos Respublikos kultūros ministerija Seimo kontrolierių pateikė paaiškinimą, kuriame nurodė:

6.1. „[...] Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato (toliau – Rezervatas) buferinės apsaugos zonos ir jos pozonių ribos yra nustatytos Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. birželio 20 d. nutarimu Nr. IX-982 „Dėl Valstybinio Kernavės archeologijos ir istorijos muziejaus - rezervato statuso pakeitimo, Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato ribų ir buferinės apsaugos zonos ribų pakeitimo ir ribų plano patvirtinimo“.

Pagal Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo 4 straipsnio 1 dalį ir 18 straipsnio 2 dalį Rezervato buferinės apsaugos zona priskiriama saugomoms teritorijoms. Pagal Saugomų teritorijų įstatymo 19 straipsnio 7 dalį valstybinių rezervatų buferinės apsaugos zonose draudžiama statyti statinius, jeigu jie blogina paveldo objektų eksponavimo sąlygas, didina teritorijos vizualią (regimąją) taršą. Pagal Saugomų teritorijų įstatymo 18 straipsnio 3 dalį buferinės apsaugos zonos gali būti skirstomos į skirtingo apsaugos ir naudojimo režimo pozonius arba jose gali būti išskiriami tokie pozoniai. Rezervato nuostatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. lapkričio 5 d. nutarimu Nr. 1745, 15 punkte nustatyta, kad **Rezervato buferinės apsaugos zonos vizualinės (regimosios) apsaugos pozonis nustatytas tam, kad šioje teritorijoje fiziniams ir juridiniams asmenims vykdyt ribotą ūkinę veiklą ir statybas būtų išsaugotas istoriškai susiformavęs kultūrinis kraštovaizdis, urbanistinė ir gamtinė Kernavės miestelio aplinka.** Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2005 m. rugpjūčio 16 d. įsakymu Nr. ĮV-360 patvirtintas Rezervato buferinės apsaugos zonos individualus apsaugos reglamentas (toliau – Reglamentas) nustato Rezervato buferinės apsaugos zonos apsaugos, naudojimo ir tvarkymo reikalavimus. **Reglamentas skirtas:** Rezervato autentiškumui palaikyti; Rezervato izoliavimui nuo neigiamo veiklos poveikio, istoriškai susiformavusio kraštovaizdžio ir urbanistinės bei gamtinės Kernavės miestelio aplinkos

išsaugojimui, užtikrinant bendrąją ekologinę pusiausvyrą Rezervato buferinės apsaugos zonoje; **Rezervato buferinės apsaugos zonos subalansuotos plėtros**, nedidinančios kultūrinio kraštovaizdžio vizualinės (regimosios) taršos, **užtikrinimui**.

Reikia pažymėti, kad Reglamentą rengė ilgametę patirtį turintys UAB „Z“ atestuoti architektai, nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos specialistai, turintys paveldosaugos (specialiosios) ekspertizės kvalifikaciją. **Rengiant Reglamentą buvo atlikta esamos būklės analizė ir tyrimai**, remiantis kuriais buvo nustatyta, kad Rezervato buferinės apsaugos zonos Reguluojamos vizualinės apsaugos kraštovaizdžio tvarkymo teritorijoje su vyraujančiais gamtiniais elementais (kurioje vyrauja miškai), siekiant išsaugoti istoriškai susiformavusį kultūrinį kraštovaizdį, naujos statybos galimos sklypuose (išskyrus miško paskirties žemėje), kai minimalus sklypo dydis – 3 ha“;

6.2. „[...] **Reglamentas buvo parengtas ir kultūros ministro patvirtintas tuo metu, kai Lietuvos Respublikos ūkininko ūkio įstatymas nereglamentavo ūkininko sodybos statybos sąlygų**, t. y., ūkininko ūkio sodybos nerengiant detaliųjų planų žemės ūkio paskirties žemėje galėjo būti statomos ir mažesniuose nei 0,5 ha žemės sklypuose. Pagal Saugomų teritorijų įstatymo 32 straipsnio 1 dalį žemės ir kito nekilnojamojo turto savininkai, valdytojai bei naudotojai turi Žemės įstatymo ir kitų įstatymų nustatytas teises. Tačiau šiomis teisėmis jie gali naudotis tiek, kiek jos neprieštarauja Saugomų teritorijų įstatymui. 2008 m. sausio 17 d. Seimui priėmus Lietuvos Respublikos ūkininko ūkio įstatymo 1, 2, 9 straipsnių pakeitimo ir papildymo, ketvirtojo skirsnio pavadinimo pakeitimo bei Įstatymo papildymo 8-1, 11 straipsniais įstatymą, veiklos reglamentavimas valstybinių rezervatų buferinės apsaugos zonose nepasikeitė. Todėl Reglamento nuostatos atsižvelgiant į minėto Ūkininko ūkio įstatymo pakeitimą neturėjo ir nebuvo naujai vertinamos“;

6.3. „[...] Kultūros ministerijoje iki šiol nebuvo nagrinėjamas galimas Reglamento 21.2 punkte įtvirtintų nuostatų pakeitimo klausimas“;

6.4. „[...] Kultūros ministerijos nuomone, kuri pagrįsta aukščiau išdėstytais argumentais, Reglamento 21.2 punkte įtvirtintos nuostatos neprieštarauja Ūkininko ūkio įstatymo 11 straipsnio 1 daliai. Taip pat atkreipiame dėmesį, kad Konstitucinis teismas 2006 m. kovo 14 d. nutarimu konstatavo, kad nuosavybės teisė kitų Konstitucijos straipsnių kontekste nėra absoliuti. Visi žemės sklypų, miškų, parkų, vandens telkinių savininkai, valdytojai ir naudotojai privalo paisyti konstitucinių reikalavimų saugoti natūralią gamtinę aplinką ir paveldą, nepabloginti jų būklės, nedaryti žalos aplinkai. Nutarime akcentuojama, jog valstybė, turėdama konstitucinę priedermę veikti taip, kad būtų garantuota natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, gamtos išteklių racionalus naudojimas, atkūrimas bei gausinimas, gali įstatymais nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kad būtų ribojamas atskirų gamtos aplinkos objektų (gamtos išteklių) naudojimas. Konstitucinis teismas pabrėžė, kad ribojimai, draudimai, kuriais siekiama užtikrinti ypač vertingų vietovių apsaugą – viešąjį interesą, gali ir turi būti nustatomi ne tik valstybei ir savivaldybėms, kaip atitinkamų objektų, esančių ypač vertingose vietovėse, savininkams, bet ir kitiems tokių objektų savininkams bei naudotojams – fiziniams ir juridiniams asmenims. Tai reiškia, kad gali būti nustatyti ir tokie ribojimai, draudimai, kuriais tam tikra apimtimi yra įsiterpiama į visų, taip pat ir į privačių žemės sklypų, miškų, parkų, vandens telkinių, savininkų nuosavybės teises. Taip pat nurodyta, kad ypač vertingos vietovės gali būti labai įvairios. Tai gali lemti jų teisinio režimo ypatumus, jose esančių objektų apsaugos būdus, veiklos tose vietovėse sąlygas, ribojimus, draudimus. Tokie ribojimai, draudimai gali būti taikomi *inter alia* ūkinei veiklai, statyboms tose vietovėse, taip pat bet kokiai kitai veiklai, dėl kurios gali būti pakeistas kraštovaizdis, atskiri atitinkamose vietovėse esantys objektai ir pan.“;

6.5. „[...] Reikia pažymėti, kad Kernavės archeologinė vietovė 2004 m. buvo įrašyta į UNESCO Pasaulio paveldo objektų sąrašą, tuo pripažįstant šios vietovės Išskirtinę Visuotinę Vertę pasauliniu mastu. Nustačius, kad naujos ūkininko ūkio sodybos visoje Rezervato buferinėje apsaugos zonoje gali būti statomos ne mažesniuose kaip 0,5 hektaro (kaip kad nustatyta Ūkininko ūkio įstatymo 11 straipsnio 1 dalyje) žemės sklypuose, būtų sudarytos sąlygos iš esmės pakeisti istoriškai susiformavusį šios saugomos vietovės kultūrinį kraštovaizdį, urbanistinę ir gamtinę Rezervato ir

Kernavės miestelio aplinką, o tai prieštarautų minėtoms Pasaulio paveldo konvencijos, Saugomų teritorijų įstatymo ir Rezervato nuostatomis, patvirtintoms Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. lapkričio 5 d. nutarimu Nr. 1745. Todėl Kultūros ministerija neketina inicijuoti šio punkto ir kitų Reglamento punktų, reglamentuojančių galimą užstatomų sklypų dydį, keitimo“;

6.6. „[...] Atsižvelgiant į išdėstytas aplinkybes ir esamą teisinį reglamentavimą, Kultūros ministerija nemato galimybės pareiškėjos valdomame sklype (unikalus Nr. <...>) statyti ūkininko sodybos. Teisės aktai reglamentuojantys UNESCO pasaulio paveldo objekto Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato apsaugą nėra keičiami dėl vieno asmens privataus intereso – noro vykdyti ūkininko namo sodybos statybas ribojamo užstatymo teritorijoje.“

7. Seimo kontrolieriaus atliekamo tyrimo metu atlikus Pareiškėjai priklausančio žemės sklypo (kadastro Nr. <...>), esančio Kernavėje, Širvintų r. sav. (Žemės sklypas) duomenų, įrašytų Nekilnojamojo turto registro duomenų bazėje, patikrinimą (registro Nr. 89/7646, 2020 m. spalio 23 d., 2020 m. gruodžio 16 d.), buvo nustatyta, jog nuo 2015 m. rugpjūčio 12 d. iki 2020 m. rugpjūčio 28 d. Nekilnojamojo turto registre pagrindinė Žemės sklypo naudojimo paskirtimi buvo nurodyta ūkinių miškų sklypai, o nuo 2020 m. rugpjūčio 28 d. kaip pagrindinė Žemės sklypo naudojimo paskirtis yra nurodyta žemės ūkio, o Žemės sklypo naudojimo būdas – rekreacinio naudojimo žemės sklypai. Kaip tokių pakeitimų teisinis pagrindas Nekilnojamojo turto registre nurodytas Širvintų rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2020 m. rugpjūčio 20 d. įsakymas Nr. 9-849, kuriame numatyta:

„Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 24 straipsnio 2 dalimi, Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punktu, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 29 straipsnio 8 dalies 1 ir 2 punktais, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugsėjo 29 d. nutarimu Nr. 1073 „Dėl Pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir būdo nustatymo ir keitimo tvarkos bei sąlygų aprašo patvirtinimo“ patvirtinto Pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir būdo nustatymo ir keitimo tvarkos bei sąlygų aprašo 10 punktu, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2005 m. sausio 20 d. įsakymu Nr. 3D-37/D1-40 „Dėl Žemės naudojimo būdų turinio aprašo patvirtinimo“ patvirtintu Žemės naudojimo būdų turinio aprašu, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. vasario 24 d. nutarimu Nr. 205 „Dėl žemės įvertinimo tvarkos“ patvirtinta Žemės įvertinimo metodika, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. gruodžio 12 d. nutarimu Nr. 1523 „Dėl Masinio žemės vertinimo taisyklių patvirtinimo ir Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymo nuostatų įgyvendinimo“ patvirtintomis Masinio žemės vertinimo taisyklėmis, Kernavės miestelio bendrojo plano, patvirtinto Širvintų rajono savivaldybės tarybos 2006 m. vasario 24 d. sprendimu Nr. 1-45, sprendiniais bei atsižvelgdama į 2020 m. rugpjūčio 11 d. prašymą, reg. Nr. 39-676:

1. K e i č i u žemės sklypo (kadastro Nr. <...>) Kernavės mstl., Kernavės sen., Širvintų r. sav., pagrindinę žemės naudojimo paskirtį iš miškų ūkio į žemės ūkio paskirtį ir esamą žemės naudojimo būdą iš ūkinių miškų sklypų į rekreacinio naudojimo žemės sklypų būdą.

2. S i ū l a u žemės sklypo savininkui kreiptis į valstybės įmonės Registrų centro Vilniaus filialą dėl 1 punkte nurodytų žemės sklypo pakeitimų įregistravimo. [...].“

8. Siekiant išsiaiškinti aplinkybes dėl Pareiškėjai nuosavybės teise priklausančio Žemės sklypo pagrindinės naudojimo paskirties ir naudojimo būdo pakeitimo, Seimo kontrolierių įstaiga darbo tvarka kreipėsi į Savivaldybės administraciją.

9. Savivaldybės administracija 2020 m. lapkričio 3 d. raštu Nr. 13-4269 Seimo kontrolierių įstaigą informavo, jog Savivaldybės administracijos direktoriaus 2020 m. rugpjūčio 20 d. įsakymas Nr. 9-849 buvo priimtas 2020 m. rugpjūčio 11 d. gauto Pareiškėjos prašymo

(reg. Nr. 39-676) pagrindu, o po minėtojo Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymo priėmimo naujų prašymų Pareiškėja arba jos atstovas Savivaldybės administracijai neteikė.

Tyrimui reikšmingos teisės aktų nuostatos

10. Lietuvos Respublikos įstatymai

10.1. Seimo kontrolierių įstatymo:

„3 straipsnis. Seimo kontrolierių veiklos tikslai

Seimo kontrolierių veiklos tikslai:

1) ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinantį žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms;

[...]

19 straipsnis. Seimo kontrolieriaus teisės

1. Seimo kontrolierius, vykdydamas savo pareigas, turi teisę:

[...]

7) informuoti Seimą, Vyriausybę bei kitas valstybės institucijas ir įstaigas ar atitinkamos savivaldybės tarybą apie šiurkščius įstatymų pažeidimus arba įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas;

[...]

22 straipsnis. Seimo kontrolieriaus sprendimai

[...]

3. Skundo tyrimas nutraukiamas, jei tyrimo metu išnyksta skundžiamos aplinkybės arba, tarpininkaujant Seimo kontrolieriui, skunde keliamos problemos išsprendžiamos gera valia, taip pat kitais šio įstatymo nustatytais atvejais.“

10.2. Saugomų teritorijų įstatymo (aktuali akto redakcija, galiojanti nuo 2020 m. sausio 1 d.):

„5 straipsnis. Veiklos saugomose teritorijose reglamentavimo dokumentai

1. Veiklą saugomose teritorijose reglamentuoja:

1) šis Įstatymas, Specialiųjų žemės naudojimo sąlygų, Aplinkos apsaugos, Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos, Saugomų gyvūnų, augalų ir grybų rūšių, Laukinės gyvūnijos, Laukinės augalijos, Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo, Miškų, Teritorijų planavimo, Statybos bei kiti įstatymai;

2) saugomų teritorijų nuostatai;

3) saugomų teritorijų planavimo dokumentai;

4) saugomų teritorijų tipinis apsaugos reglamentas;

5) apsaugos sutartys, kurias Vyriausybės įgaliotos institucijos jos nustatyta tvarka sudaro su žemės savininkais ir valdytojais ir įregistruoja Nekilnojamojo turto registre, kai su žemės savininkais ir valdytojais individualiai susitariama dėl kraštovaizdžio, gamtos vertybių papildomų apsaugos ir naudojimo priemonių nustatymo arba tvarkymo priemonių įgyvendinimo jų valdomoje žemėje.

[...]

7 straipsnis. Veiklos rezervatuose reglamentavimas

[...]

3. Kultūrinių rezervatų (rezervatų – muziejų) apsaugos ir tvarkymo reikalavimus nustato šis Įstatymas, Vyriausybės patvirtinti kultūrinių rezervatų nuostatai, kiti šio Įstatymo 5 straipsnyje nurodyti veiklos saugomose teritorijose reglamentavimo dokumentai.

[...]

32 straipsnis. Žemės savininkų, valdytojų bei naudotojų teisės ir pareigos saugomose teritorijose

1. Žemės ir kito nekilnojamojo turto savininkai, valdytojai bei naudotojai turi Žemės įstatymo ir kitų įstatymų nustatytas teises. Šiomis teisėmis jie gali naudotis tiek, kiek jos neprieštarauja šiam Įstatymui.“

10.3. Ūkininko ūkio įstatymo:

„11 straipsnis. Ūkininko sodybos statybos sąlygos

1. **Nerengiant detaliųjų planų žemės ūkio paskirties žemėje ūkininkas gali statyti vieną ūkininko sodybą**, išskyrus miestams po 1995 m. birželio 1 d. nustatyta tvarka priskirtose teritorijose. Ūkininko sodyba ar pagalbinio ūkio ir kitos paskirties (fermų, ūkio, šiltnamių, kaimo turizmo) pastatai statomi **nuosavybės teise priklausančiame žemės ūkio paskirties žemės sklype, ne mažesniame kaip 0,5 hektaro.**“

10.4. Teisėkūros pagrindų įstatymo:

„3 straipsnis. Teisėkūros principai

1. Teisėkūros principai išreiškia tam tikrus imperatyvius reikalavimus, keliamus teisėkūroje dalyvaujantiems subjektams, siekiant sukurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą.

2. Teisėkūroje vadovujamasi šiais principais:

[...]

7) **systemiškumo**, reiškiančiu, kad teisės normos turi derėti tarpusavyje, žemesnės teisinės galios teisės aktai neturi prieštarauti aukštesnės teisinės galios teisės aktams, įstatymo įgyvendinamieji teisės aktai turi būti rengiami ir priimami taip, kad įsigalioję kartu su įstatymu ar atskiromis jo nuostatomis, kurias šie teisės aktai įgyvendina.“

11. Kiti teisės aktai

11.1. Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2005 m. rugpjūčio 16 d. įsakymu Nr. ĮV-360 patvirtintame Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato buferinės apsaugos zonos individualaus apsaugos reglamente (toliau vadinama – Reglamentas) nustatyta:

„2. Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato (toliau – Rezervatas) buferinės apsaugos zonos (toliau – Buferinė zona) individualus apsaugos reglamentas (toliau – Reglamentas) nustato Buferinės zonos apsaugos, naudojimo ir tvarkymo reikalavimus.

[...]

7. Reglamentas yra pagrindinis dokumentas, kuriuo privalo vadovautis visos už nekilnojamojo kultūros vertybių apsaugą atsakingos ir pagal kompetenciją sąlygas išduodančios bei teritorijų planavimo dokumentus ir statinių projektus Buferinėje zonoje derinančios ar tikrinančios valstybės ir savivaldybių institucijos.

[...]

19. Vizualinės (regimosios) apsaugos režimo pozonyje šiuo Reglamentu išskiriamos dvi teritorijos:

19.1. sugriežtintos vizualinės apsaugos kraštovaizdžio tvarkymo teritorija;

19.2. reguliuojamos vizualinės apsaugos kraštovaizdžio tvarkymo teritorija [...]

[...]

21. Reguliuojamos vizualinės apsaugos kraštovaizdžio tvarkymo teritorija su vyraujančiais gamtiniais elementais – Buferinės zonos teritorijos dalis, kurioje vyrauja miškai ir kuri turi tiesioginį ir/ar netiesioginį vizualinį ryšį su Rezervatu. Kraštovaizdžio ekstensyvaus tvarkymo teritorija. Teritorijoje:

[...]

21.2. **naujos statybos galimos sklypuose** (išskyrus miško paskirties žemėje ir sklypų dalyse, kurioms nustatytas reguliuojamos vizualinės apsaugos kraštovaizdžio tvarkymo teritorijos su vyraujančiais gamtiniais elementais statusas), **kai minimalus sklypo dydis – 3 ha;** [...]

21.3. galima žemės naudojimo paskirtis – miškų ūkio, žemės ūkio ir kitos paskirties (tik rekreacinio naudojimo būdo) teritorijos; [...]"

11.2. Iki Ūkininko ūkio įstatymo priėmimo galiojusiame Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 (akto redakcija, galiojusi iki 2007 m. vasario 4 d.) patvirtintame Statybų privačioje žemėje reglamente buvo numatyta:

„1. Žemės ūkio paskirties žemėje laikomasi šių nuostatų:

1.1. Žemės ūkio ministerijos nustatyta tvarka įregistruoto ūkininko ūkio savininkai gali statyti naują ūkininko ūkio sodybą su jų ūkinei veiklai reikalingais pastatais tik toje vietoje, kuri yra numatyta žemės reformos žemėtvarkos projekte. Žemės reformos žemėtvarkos projektas (su ūkininkų ūkių sodybų išdėstymu) turi būti suderintas su suinteresuotomis institucijomis, kaip ir detalieji planai.

[...]

4. Kitos paskirties žemės sklypuose (privačioms namų valdoms išdėstyti, įvairios paskirties gyvenamiesiems, socialiniams ir pramoniniams objektams statyti ir eksploatuoti) laikomasi šių nuostatų:

4.1. žemės sklypų savininkai gali statyti savo žemės sklypuose gyvenamuosius namus ir ūkinius bei pagalbinius pastatus, kai tokia statyba yra numatyta patvirtintuose detaliuosiuose planuose. [...]"

11.3. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. liepos 12 d. nutarime Nr. 597 „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymą“ numatyta:

„4. Įgalioti Lietuvos Respublikos kultūros ministeriją:

4.1. teikti projektus Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų dėl valstybinių kultūrinių rezervatų (rezervatų-muziejų), valstybinių kultūrinių draustinių, istorinių nacionalinių parkų įsteigimo, planavimo schemų (ribų ir tvarkymo planų) patvirtinimo ir keitimo;

[...]

4.5. tvirtinti kultūrinių draustinių tvarkymo planus; [...]"

11.4. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 22 d. nutarimu Nr. 1138 (aktuali akto redakcija, galiojanti nuo 2019 m. liepos 16 d.) patvirtintuose Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos nuostatuose nustatyta:

„8. Aplinkos ministerija atlieka šias funkcijas:

[...]

8.1.3. formuoja saugomų teritorijų sistemą, [...] koordinuoja kitų Lietuvos Respublikos Vyriausybės įgaliotų institucijų veiksmus nustatant šias zonas, [...] pagal kompetenciją atsako už apsaugos, priežiūros ir tvarkymo organizavimą saugomose teritorijose;

[...]

8.2.1. rengia teisės aktų projektus, [...] saugomų teritorijų, [...] teritorijų planavimo ir priežiūros [...] klausimais, dalyvauja juos rengiant, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja šiame papunktyje nurodytų planavimo dokumentų nuostatų įgyvendinimą, dalyvauja rengiant šalies regioninės plėtros planus; [...]"

12. Teismų praktika

12.1. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo jurisprudencija:

12.1.1. 1995 m. spalio 26 d. nutarimas (byla Nr. 2/95):

„[...] Konstitucijos 67 straipsnio 1 ir 2 punktuose yra įtvirtinta, kad įstatymus leidžia Seimas.

Šalies teisės šaltinių sistemoje įstatymas yra pirminis teisės aktas, turintis aukščiausiąją teisinę galią. Ši galia grindžiama tuo, kad tautos įgalioto įstatymų leidėjo – Seimo priimtame įstatyme išreiškiama tautos valia svarbiausiais visuomenės gyvenimo klausimais. Įstatymų normose

nustatomos bendro pobūdžio taisyklės, o poįstatyminiuose teisės aktuose jos gali būti detalizuojamos, reglamentuojama jų įgyvendinimo tvarka“;

12.1.2. 1997 m. gegužės 29 d. nutarimas (byla Nr. 3/97):

„[...] Poįstatyminiai aktai, [...] paprastai skiriami įstatymams įgyvendinti, todėl **jie leidžiami remiantis galiojančiais įstatymais** ir negali jiems prieštarauti. Taigi visi teisės aktai turi būti teisėti: įstatymai negali prieštarauti Konstitucijai, o poįstatyminiai teisės aktai – Konstitucijai ir įstatymams. [...]

Konstitucinis Teismas 1994 m. sausio 19 d. nutarime yra konstatavęs: „Įstatymas yra Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir Seimo statuto nustatyta tvarka išleistas pirminis teisinis aktas, išreiškiantis įstatymo leidėjo valią ir turintis aukščiausiąją teisinę galią. [...] Visi kiti teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais ir negali jiems prieštarauti, t. y. turi būti poįstatyminiai. Poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo nustatytais pagrindais ir tvarka kompetentingo organo priimtas teisės aktas. Poįstatyminis aktas paprastai yra valdymo aktas. Juo realizuojamos įstatymo normos, tačiau toks teisės aktas negali pakeisti paties įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios savo galia konkuruotų su įstatymo normomis. Jis yra įstatymo normų taikymo aktas nepriklausomai nuo to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*), ar nuolatinio galiojimo“;

12.1.3. 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas (byla Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03):

„[...] Konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja įvairius reikalavimus įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams: teisėkūros subjektai teisės aktus gali leisti tik neviršydami savo įgaliojimų; teisės aktuose nustatyti reikalavimai turi būti grindžiami bendro pobūdžio nuostatomis (teisės normomis ir principais), kurias įmanoma taikyti visiems numatytiems atitinkamų teisinių santykių subjektams; diferencijuotas teisinis reguliavimas turi būti grindžiamas tik atitinkamais teisės aktais reguliuojamų visuomeninių santykių subjektų padėties objektyviais skirtumais; **kad teisinių santykių subjektai galėtų žinoti, ko iš jų reikalauja teisė, [...] įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formuluotės turi būti tikslios, turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna**, teisės aktuose neturi būti nuostatų, vienu metu skirtingai reguliuojančių tuos pačius visuomeninius santykius; kad teisinių santykių subjektai galėtų savo elgesį orientuoti pagal teisės reikalavimus, teisinis reguliavimas turi būti santykinai stabilus; [...].

Iš konstitucinio teisinės valstybės principo, kitų konstitucinių imperatyvų kyla reikalavimas įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams paisyti iš Konstitucijos kylančios teisės aktų hierarchijos. Šis reikalavimas *inter alia* reiškia, kad draudžiama žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos visuomeninius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais, taip pat kad **žemesnės galios teisės aktuose draudžiama nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytoju aukštesnės galios teisės aktuose**. [...] pažymėtina, kad poįstatyminiu teisės aktu yra realizuojamos įstatymo normos, todėl poįstatyminiu teisės aktu negalima pakeisti įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis, nes taip būtų pažeista Konstitucijoje įtvirtinta įstatymų viršenybė poįstatyminių teisės aktų atžvilgiu (Konstitucinio Teismo 2002 m. rugpjūčio 21 d. nutarimas); pažymėtina ir tai, kad **poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti įstatymams**, konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai, jie turi būti priimami remiantis įstatymais, nes poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas nepriklausomai nuo to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo (Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d. nutarimas). [...]“;

12.1.4. 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas (byla Nr. 14/02):

„[...] Natūralią gamtinę aplinką, gyvūniją ir augaliją, atskirus gamtos objektus ir ypač vertingas vietas Konstitucija traktuoja kaip visuotinę reikšmę turinčias nacionalines vertybes.

Konstitucijos 54 straipsnyje įtvirtinti natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, **atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga** bei gamtos išteklių racionalaus naudojimo ir gausinimo užtikrinimas – **tai viešasis interesas, kurį garantuoti yra valstybės konstitucinė priedermė.** [...] Iš Konstitucijos 54 straipsnio valstybei kyla priedermė nustatyti tokį teisinį reguliavimą ir veikti taip, kad būtų apsaugota natūrali gamtinė aplinka, atskiri jos objektai, kad būtų užtikrintas racionalus gamtos išteklių naudojimas ir jų atkūrimas bei gausinimas. [...]"

12.1.5. 2015 m. gruodžio 16 d. nutarimas Nr. KT33-N21/2015 (byla Nr. 23/2013):

„[...] Konstitucinis Teismas taip pat yra pažymėjęs, kad **viešasis interesas yra dinamiškas, kintantis, dėl to valstybė gali, o tam tikrais atvejais ir turi, keisti (plėsti, siaurinti arba kitaip koreguoti) ūkinės veiklos reguliavimą** (2008 m. birželio 30 d., 2011 m. sausio 6 d., 2013 m. balandžio 2 d., 2015 m. kovo 5 d. nutarimai); dėl ūkinės veiklos specifikos, įvairumo ir dinamiškumo ūkinės veiklos teisinis reguliavimas negali būti visą laiką vienodas, draudimų ir leidimų santykis gali kisti, *inter alia* siekiant užtikrinti viešąjį interesą (*inter alia* 2006 m. gegužės 31 d., 2009 m. kovo 2 d., 2011 m. birželio 21 d. nutarimai).“

12.2. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika:

12.2.1. 2018 m. gegužės 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-5-492/2018:

„17. Asmens konstitucinė teisė į nuosavybę yra esminė (būtina) asmens ūkinės veiklos laisvės įgyvendinimo sąlyga; ribojant asmens teisę į nuosavybę yra ribojama ir asmens ūkinės veiklos laisvė (Konstitucinio Teismo 2009 m. kovo 2 d. nutarimas). Konstitucijos 46 straipsnio 1 dalyje reglamentuojama asmens ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva – tai teisinių galimybių visuma, sudaranti prielaidas asmeniui savarankiškai priimti jo ūkinei veiklai reikalingus sprendimus (Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas). Asmens ūkinės veiklos laisvė nėra absoliuti, ji gali būti ribojama, kai yra būtina ginti Konstitucijoje įtvirtintas vertybes; įstatyme nustatytas asmens ūkinės veiklos laisvės draudimas kiekvienu atveju turi būti aiškus, skirtas Konstitucijoje įtvirtintų vertybių (sąžiningos konkurencijos, vartotojų interesų ir kt.) apsaugai (Konstitucinio Teismo 2008 m. kovo 15 d. nutarimas). Kita vertus, nustatomais apribojimais neleistina paneigti tokių esminių ūkinės veiklos laisvės nuostatų, kaip ūkinės veiklos subjektų lygiateisiškumas, sąžininga konkurencija ir kt.; pagal Konstituciją valstybė negali neribotai kištis į asmens ūkinę veiklą (Konstitucinio Teismo 1995 m. balandžio 20 d., 2005 m. gegužės 13 d. nutarimai). Atsižvelgiant į ūkinės veiklos laisvės reglamentavimo reikšmę, konstitucinėje doktrinoje suformuluota nuostata, kad **nustatyti esmines ūkinės veiklos sąlygas, draudimus ir ribojimus, darančius esminį poveikį ūkinei veiklai, pagal Konstituciją galima tik įstatymu** (Konstitucinio Teismo 2006 m. gegužės 31 d., 2008 m. kovo 15 d. nutarimai).

18. Tais atvejais, kai Konstitucija nereikalauja įstatyminio tam tikrų su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susijusių santykių reguliavimo, šie santykiai gali būti reguliuojami ir poįstatyminiais aktais – aktais, reglamentuojančiais žmogaus teisių įgyvendinimo procesinius (procedūrinius) santykius, atskirų žmogaus teisių įgyvendinimo tvarką ir pan. (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas, 2007 m. gegužės 5 d. nutarimas). Kai kada poreikį įstatymų nustatytą teisinį reguliavimą detalizuoti ir sukongretinti poįstatyminiuose teisės aktuose gali lemti būtinumas teisėkūroje remtis specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija (Konstitucinio Teismo 2005 m. vasario 7 d. nutarimas). **Tačiau** (tai savo aktuose taip pat ne kartą yra pabrėžęs Konstitucinis Teismas) **jokiomis aplinkybėmis poįstatyminiais teisės aktais negalima nustatyti asmens teisės atsiradimo sąlygų, riboti teisės apimties; poįstatyminiais teisės aktais negalima nustatyti ir tokio su žmogaus teisėmis, jų įgyvendinimu susijusių santykių teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytuoju įstatyme** (Konstitucinio Teismo 2007 m. gegužės 5 d. nutarimas)“;

12.2.2. 2004 m. kovo 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A12-219-04:

„[...] Taisyklė, kad specialiosios ir bendrosios normos konkurencijos atveju turi būti taikoma specialioji norma, reikšminga tuo atveju, kai konkuruoja vienodos galios teisės normos. Tačiau poįstatyminiame teisės norminiame akte įtvirtinta norma negali būti laikoma specialiąja įstatyme nustatytos normos atžvilgiu. Šios išvados negali pakeisti ir ta aplinkybė, kad minėti poįstatyminiai aktai buvo priimti vykdant įstatymo leidėjo pavedimą parengti reikiamus poįstatyminius aktus. [...]“

Tyrimo išvados

13. Atsižvelgiant į Pareiškėjos atstovo skundo turinį bei į tyrimo metu nustatytas aplinkybes, tyrimo išvados bus pateikiamos išskiriant šias dalis:

- 13.1. dėl galimai pažeidžiamų Pareiškėjos teisių;
- 13.2. dėl poreikio tobulinti teisinį reglamentavimą.

Dėl galimai pažeidžiamų Pareiškėjos teisių

14. Analizuojant Pareiškėjos atstovo skundo Seimo kontrolieriui turinį, pirmiausia pastebėtina tai, jog Pareiškėjos atstovo skunde nėra skundžiami konkretūs pareigūnai ir jų veiksmai (neveikimas), o tik nurodoma susiklosčiusi situacija, kurios metu Pareiškėjai (Pareiškėjos atstovui) kilo abejonių dėl galimai esamo netinkamo teisinio reglamentavimo, kai Reglamento 21.2 punkte įtvirtinta nuostata, Pareiškėjos atstovo nuomone, prieštarauja aukštesnės galios teisės akto, t. y. Ūkininko ūkio įstatymo 11 straipsnio, 1 dalyje įtvirtintai nuostatai (pažymos 2.6 punktas). Seimo kontrolierius pažymi, kad iš Pareiškėjos atstovo skunde nurodytų aplinkybių (pažymos 2.2, 2.5 punktai) ir iškeltų abejonių dėl tikėtino Širvintų rajono savivaldybės administracijos atsisakymo tenkinti Pareiškėjos prašymą dėl pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir naudojimo būdo keitimo (pažymos 2.3, 2.4 punktai), galima daryti išvadą, jog konkretaus viešojo administravimo subjektų veiksmais (neveikimu) padaryto Pareiškėjos teisių pažeidimo nebuvo. Tai patvirtina ir Pareiškėjos atstovo skunde suformuluoto prašymo Seimo kontrolieriui turinys (pažymos 3 punktas).

Pažymėtina tai, kad Pareiškėjos atstovo skunde nurodytų aplinkybių (pažymos 2.1–2.6 punktai), kartu su skundu Pareiškėjos atstovo Seimo kontrolieriui pateiktų dokumentų (pažymos 4.1–4.3 punktai) ir tyrimo metu surinktos informacijos (pažymos 7–9 punktai) pagrindu paaiškėjo, jog Pareiškėja kreipėsi į Savivaldybės administraciją su prašymu dėl jai nuosavybės teise priklausančio žemės sklypo (kadastro Nr. <...>) pagrindinės žemės naudojimo paskirties pakeitimo: iš miškų ūkio – į žemės ūkio paskirties žemę, nustatant rekreacinio naudojimo žemės sklypo būdą. Iš to seka, kad Pareiškėjos atstovo skunde nurodyti nuogaštavimai dėl galimų Pareiškėjos teisių pažeidimo apribojant Pareiškėjai galimybes pakeisti jai nuosavybės teise priklausančio žemės sklypo naudojimo paskirtį ir naudojimo būdą bei jame statyti ūkininko ūkio sodybą liko nepatvirtinti, nes Savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu Pareiškėjos prašymas dėl žemės sklypo naudojimo paskirties ir naudojimo būdo pakeitimo buvo patenkintas (pažymos 7 punktas).

Įvertinęs tai, Seimo kontrolierius daro išvadą, kad Pareiškėjos atstovo skunde nurodytos aplinkybės dėl galimų Pareiškėjos teisių apribojimų siekiant pakeisti žemės sklypo naudojimo paskirtį ir naudojimo būdą laikytinos išnykusiomis, todėl šios aplinkybės nebus vertinamos.

15. Remdamasis tuo kas pirmiau išdėstyta ir vadovaudamasis Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 3 dalimi (pažymos 10.1 punktas), Seimo kontrolierius konstatuoja, jog Pareiškėjos skundo dalies dėl galimai pažeidžiamų Pareiškėjos teisių tyrimas nutraukiamas.

Dėl poreikio tobulinti teisinį reglamentavimą

16. Remiantis Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 7 punkte įtvirtinta nuostata, vykdydamas savo pareigas Seimo kontrolierius gali informuoti Seimą, Vyriausybę bei kitas valstybės institucijas ir įstaigas ar atitinkamos savivaldybės tarybą apie įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas (pažymos 10.1 punktas). Būtent su šios Seimo kontrolieriaus teisės įgyvendinimu ir yra susijęs Pareiškėjos atstovo skunde nurodytos kvestionuotinos situacijos tyrimas, kurio metu analizuojamas Pareiškėjos atstovo Seimo kontrolieriui pateikto prašymo kreiptis į administracinę teisumą su prašymu ištirti, ar Reglamento, patvirtinto Lietuvos Respublikos kultūros ministro įsakymu Nr. IV-360, 21.2 punkto nuostata atitinka Lietuvos Respublikos ūkininko ūkio įstatymo 11 str. 1 d. nuostatą (pažymos 3 punktas), tikslingumas.

Pažymėtina, kad šio tyrimo metu Seimo kontrolierius netirs norminio administracinio teisės akto teisėtumo, nes tai nepriskirta Seimo kontrolierių kompetencijai. Tačiau, siekdamas įgyvendinti vieną iš Seimo kontrolieriams priskirtos veiklos tikslų (pažymos 10.1 punktas), Seimo kontrolierius analizuos Pareiškėjos atstovo skunde nurodytą situaciją galimai dabartiniame teisiniame reguliavime egzistuojančių / neegzistuojančių teisės aktų trūkumų, prieštaravimų arba spragų aspektu.

17. Vertindamas nagrinėjamos situacijos atsiradimo pagrindus, Seimo kontrolierius atkreipia dėmesį į tai, kad, priimant Reglamentą 2005 metais, tuo metu galiojusioje (nuo 2005 m. sausio 1 d.) Ūkininko ūkio įstatymo redakcijoje nebuvo reglamentuojamos ūkininko sodybos statybos sąlygos. Iki 2008 m. kovo 1 d. statybų žemės ūkio pagrindinės tikslinės paskirties žemėje tvarką nustatė atskiras teisės aktas - Statybų privačioje žemėje reglamentas, kuris reglamentavo ūkininkų sodybų statybų tvarką (pažymos 11.2 punktas). Pažymėtina, kad, pagal minėtojo teisės akto nuostatas, detalieji planai statant ūkininko sodybas buvo privalomi, o minimalūs ar maksimalūs žemės plotų, kuriuose buvo galima statyti minėtas sodybas, dydžiai nebuvo reglamentuoti.

Svarbu pažymėti ir tai, kad Ūkininko ūkio įstatymo redakcijoje, įsigaliojusioje nuo 2008 m. kovo 1 d. ir, kas aktualu nagrinėjamu atveju, praėjus beveik 3 metams nuo Reglamento priėmimo, statant ūkininko sodybą įstatymų leidėjas nustatė lengvatas, t. y. numatė, kad ūkininko sodybų statyba galima nerengiant teritorijos detaliojo plano. Seimo kontrolieriaus nuomone, tvirtinant Reglamentą, jo nuostatos atitiko tuometį teisinį reguliavimą, tačiau 2008 m. įsigaliojus Ūkininko ūkio įstatymo pakeitimams, t. y. juose įtvirtinus visiškai naują nuostatą dėl ūkininko ūkio sodybos statybų sąlygų, o Statybų privačioje žemėje reglamentui netekus galios, teisinis ūkininko sodybų statybų proceso reglamentavimas iš esmės pasikeitė. Naujai įtvirtinta Ūkininko ūkio įstatymo nuostata (11 straipsnis) buvo ne tik nustatyta lengvata, tam tikra išimtis iš bendros taisyklės, pagal kurią prieš vykdant statybą teritorijai turėjo būti rengiamas detalusis planas, bet tuo pačiu buvo supaprastintas ir paties ūkininko, kaip statytojo, teisių įgyvendinimas. Be visa to, minėtoje teisės normoje buvo sukonkretinta, jog ūkininko sodyba gali būti statoma tik **nuosavybės teise** priklausančiame **žemės ūkio paskirties** žemės sklype (kitaiip nei buvo reglamentuota iki tol; pažymos 11.2 punktas), numatant minimalų žemės sklypo dydį, t. y. 0,5 hektaro, kuriame tokia ūkininko sodybos statyba būtų galima be detaliojo plano.

Pirmiau paminėti faktai akcentuoti todėl, kad jais remiantis tampa akivaizdu, jog, Lietuvos Respublikos kultūros ministrui tvirtinant Reglamentą ir jame numatant konkrečius apribojimus naujoms statyboms kraštovaizdžio ekstensyvaus tvarkymo teritorijoje, numatant minimalų 3 hektarų žemės sklypo dydį, Seimo kontrolieriaus įsitikinimu, toks teisinis reglamentavimas buvo teisiškai pagrįstas, nes jokie kiti aukštesnės galios teisės aktai (Saugomų teritorijų įstatymas, Teritorijų planavimo įstatymas, Ūkininko ūkio įstatymas ar kt.) neriboję ir nereglementavo minimalaus žemės ūkio ar kitos paskirties žemės sklypų dydžio, siekiant juose vykdyti naują statybą. Taigi, teigtina, kad Reglamentas buvo priimtas remiantis tuo metu galiojančiais teisės aktais. Tačiau nuo 2008 m. kovo 1 d. įsigaliojus Ūkininko ūkio įstatymo 11 straipsnio 1 dalies nuostatai, iki tol Reglamento 21.2 punkte nustatytas ribojimas naujai statybai, susiejant tai su minimaliu 3 hektarų žemės sklypo dydžiu, Seimo kontrolieriaus nuomone, sąlygojo teisės aktų kolizijos atsiradimą.

Analizuojant teisės doktrinoje egzistuojančios teisės kolizijos sąvoką, tai galima apibūdinti kaip neatsakingos teisėkūros rezultata, kuris gali atsirasti, pavyzdžiui, galiojančio teisės akto normų nesuderinus su vėliau priimtu įstatymu (A. Andriuškevičius, Administracinė teisė, Vilnius, 2008; 336 p.). Esant tokiai situacijai teisės normų kolizija gali būti sprendžiama vadovaujantis dviem teisės principais: bendrosios ir specialiosios teisės normų konkurencija arba taikant vėliau priimtą teisės aktą. Tačiau vieno konkretaus principo iš paminėtųjų teisės principų taikymą lemia konkreti situacija ir teisės aktų, reglamentuojančių tam tikrą teisinį santykį, statusas vienas kito atžvilgiu.

Remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo išaiškinimais (pažymos 12.1.1–12.1.3 papunkčiai), Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas teisės aktų hierarchijos principas numato, kad teisės sistemoje pirminiu teisės aktu yra laikomas įstatymas, turintis aukščiausią teisinę galią, nes įstatymais yra nustatomos bendro pobūdžio taisyklės, o poįstatyminių (*pastaba*: šis terminas atitinka šiuo metu teisės aktuose vartojamą sąvoką – įstatymo įgyvendinamieji) teisės aktų paskirtis yra detalizuoti ir realizuoti įstatymo normas. Tai esminis kriterijus, kuriuo remiantis yra rengiami poįstatyminiai aktai, nes joks poįstatyminis aktas negali pakeisti paties įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios savo galia konkuruotų su įstatymo normomis.

Atsižvelgiant į paminėtąjį konstitucinį teisės aktų hierarchijos principą, seka išvada, kad teisės normų konkurencija, kaip vienas iš teisės kolizijos atvejų, yra negalima ir privalo būti sprendžiama (šalinama), todėl nagrinėjamu atveju turi būti įvertintos aplinkybės dėl šiuo metu egzistuojančių / neegzistuojančių Reglamento 21.2 punkte (pažymos 11.1 punktas) ir Ūkininko ūkio įstatymo 11 straipsnio 1 dalyje (pažymos 10.3 punktas) įtvirtintų nuostatų prieštaravimo viena kitai požymių.

Remiantis Saugomų teritorijų įstatymo 32 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nuostata, numatančia, jog žemės ir kito nekilnojamojo turto savininkai, valdytojai bei naudotojai turi Žemės įstatymo ir kitų įstatymų nustatytas teises ir šiomis teisėmis jie gali naudotis tiek, kiek jos neprieštaruja šiam įstatymui (pažymos 10.2 punktas), konstatuotina, kad Saugomų teritorijų įstatymas laikytinas specialiuoju teisės aktu, reglamentuojančiu teritorijų planavimo proceso ypatumus saugomose teritorijose, o jame įtvirtintos teisės normos laikytinos specialiomis Žemės įstatymo, Ūkininko ūkio įstatymo ir kitų įstatymų, išskyrus nurodytus Saugomų teritorijų įstatymo 5 straipsnyje (šios pažymos 10.2 punktas), nuostatų atžvilgiu. Seimo kontrolierius pastebi, kad tai akcentuoti svarbu todėl, jog vienas iš universalių teisės teorijos principų, aiškinantis teisės normų taikymo specifiką ir jų hierarchiją, yra *lex specialis derogat legi generali*, t. y. specialios normos viršenybės prieš bendrąsias normas principas. Todėl vertinant Pareiškėjos atstovo skunde nurodytą galimai esamą teisės normų konkurenciją, pirmiau paminėta situacija galimai turėtų būti analizuojama per *lex specialis derogat legi generali* principo taikymo prizmę. Tačiau, Seimo kontrolieriaus įsitikinimu, minėtojo principo taikymas dėl tam tikrų faktinių pagrindų šios konkrečios situacijos atveju nėra galimas ir tai sąlygoja išvadą, jog dabar esamo teisinio reglamentavimo plotmėje nebūtų galima vienareikšmiškai konstatuoti, koks teisingas ir teisėtas sprendimas galėtų (turėtų) būti priimtas, jei, turint mažesnę nei 3 ha žemės ūkio paskirties žemės sklypą, būtų siekiama įgyvendinti Ūkininko ūkio įstatymo 11 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą nuostatą statant ūkininko sodybą Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato buferinės apsaugos zonos teritorijoje. Tai teigtina remiantis tuo, kad *lex specialis derogat legi generali* (specialioji norma yra viršesnė už bendrąją) taisyklė, remiantis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika (pažymos 12.2.2 papunktis), gali būti taikoma tik tuo atveju, kai konkuruoja vienodos galios teisės normos, o esminis akcentuotinas aspektas yra tas, jog poįstatyminiame teisės norminiame akte įtvirtinta norma negali būti laikoma specialiąja įstatyme nustatytos normos atžvilgiu. Ši nuostata galioja nepaisant to, ar minėtas poįstatyminis aktas buvo priimtas vykdant įstatymo leidėjo pavedimą parengti konkretų poįstatyminį aktą. Taigi, nagrinėjamoje situacijoje Reglamentas ir Ūkininko ūkio įstatymas yra skirtingos galios teisės normos, o tai panaikina galimybę vadovautis ir kitu teisės teorijos principu – *lex posterior derogat legi priori* (vėlesnė taisyklė keičia ankstesnę taisyklę), kuris taikytinas tik tuo teisės aktų hierarchijos aspektu, kai abi teisės normos yra vienodo statuso. Todėl, Seimo kontrolieriaus nuomone, nei *lex specialis*

derogat legi generali, nei lex posterior derogat legi priori principai nagrinėjamu atveju negali būti taikomi ir tokiu būdu išsprendžiamas teisės aktų kolizijos atvejais.

Pirmiau padarytų išvadų pagrindu Seimo kontrolierius pabrėžia, jog teisės normų kolizija gali būti tinkamai sprendžiama tik tinkamai suregulius teisinius santykius ir nustatius tinkamą teisinį reglamentavimą, juolab jog konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja reikalavimus įstatymų ir kitiems teisėkūros subjektams nustatyti tokį teisinį reglamentavimą, kad jis būtų aiškus, neprieštaringas bei užtikrinantis teisės sistemos nuoseklumą ir vidinę darną (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas; pažymos 12.1.3 papunktis). Taip pat akcentuotinas ir dabar galiojančiame Teisėkūros pagrindų įstatyme (pažymos 10.4 punktas) įtvirtintas siekis sukurti vieningą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą. Vienas iš teisėkūros principų – sistemiškumo principas – reiškia, kad teisės normos turi derėti tarpusavyje, o žemesnės teisinės galios teisės aktai neturi prieštarauti aukštesnės teisinės galios teisės aktams, todėl, Seimo kontrolieriaus įsitikinimu, tiek priimant naujus teisės aktus, tiek keičiant jau nustatytą teisinį reglamentavimą, būtina siekti teisinės sistemos aiškumo ir darnos. Įvertinęs tai, Seimo kontrolierius mano, kad Reglamento 21.2 punkte ir Ūkininko ūkio įstatymo 11 straipsnio 1 dalyje įtvirtintų nuostatų kolizija turi būti sprendžiama iš naujo vertinant Saugomų teritorijų įstatymo ir (arba) Ūkininko ūkio įstatymo ir (arba) Reglamento nuostatų pakeitimo būtinumą.

Vertinant esminius nagrinėjamos situacijos teisinius pagrindus, pirmiausia pažymėtina tai, kad šioje situacijoje išryškėja asmens nuosavybės teisių ir viešo intereso suderinamumo poreikis. Remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 54 straipsnio nuostata, atskiri gamtos objektai ir ypač vertingų vietovių apsauga yra laikomi viešuoju interesu, kurio užtikrinimas yra valstybės konstitucinė pareiga (pažymos 12.1.4 papunktis). Tačiau Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 straipsnyje taip pat įtvirtintas ir asmens nuosavybės neliečiamumas bei nuosavybės teisių apsauga, kas sąlygoja savininko, kaip subjektinių teisių į nuosavybę turėtojo, teisę reikalauti, kad tiek kiti asmenys, tiek ir valstybė nepažeistų jo teisių, o valstybė, be visa ko, užtikrintų ir asmens nuosavybės teisių gynimą bei apsaugą. Asmens konstitucinės teisės į nuosavybę užtikrinimas neatsiejamai susijęs su asmens ūkinės veiklos laisvės įgyvendinimo galimybėmis, todėl šio užtikrinimo svarba lemia tai, jog ūkinės veiklos sąlygų, draudimų ir ribojimų reglamentavimą galima nustatyti tik aukščiausią teisinę galią turinčiame teisės akte, t. y. įstatyme (pažymos 12.1.1 papunktis).

Atsižvelgiant į pirmiau paminėtas išvadas, pabrėžtina, kad, remiantis Reglamente (pažymos 11.1 punktas) ir Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato nuostatuose įtvirtintomis nuostatomis (pažymos 6.1 punktas), statybos ir fizinių bei juridinių asmenų ūkinė veikla (nors ir ribota) tam tikrose teritorijos dalyse yra leidžiama, o tai, Seimo kontrolieriaus įsitikinimu, tik patvirtina, kad Reglamente nustatyti ribojimai yra galimi, tik jie turi atitikti aukštesnės galios teisės aktuose nustatytus reikalavimus, negali su jais konkuruoti bei riboti asmens teisės apimties (pažymos 12.2.1 papunktis).

Kaip jau minėta, atskiri gamtos objektai ir ypač vertingų vietovių apsauga – tai viešas interesas, ką savo paaiškinimuose Seimo kontrolieriui akcentavo ir Kultūros ministerija (pažymos 6.4 ir 6.5 punktai), ir tai nekvestionuotinas faktas. Tačiau pabrėžtina ir tai, kad, remiantis tyrimo metu nustatytomis faktinėmis aplinkybėmis bei išvadamis, Reglamentas buvo parengtas tuo metu buvusios valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato būklės analizės bei tyrimų pagrindu (pažymos 6.1 punktas) ir patvirtintas dar iki 2008 m. kovo 1 d. priimtos Ūkininko ūkio įstatymo redakcijos. Todėl, atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo pateiktą išaiškinimą, jog viešasis interesas yra dinamiškas ir dėl to valstybė gali, o tam tikrais atvejais ir turi, keisti ūkinės veiklos reguliavimą (pažymos 12.1.5 papunktis), Seimo kontrolieriaus mano, kad Reglamento 21.2 punkte įtvirtinti ribojimai turėtų būti įvertinti pagal dabartinę valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato būklę ir reglamentuoti naujai, kaip atitinkantys aktualias tiek Saugomų teritorijų įstatymo, tiek Ūkininko ūkio įstatymo ir galimai kitų įstatymų ar įstatymų įgyvendinamųjų teisės aktų nuostatas.

18. Remdamasis tuo kas išdėstyta, Seimo kontrolierius konstatuoja, kad tyrimo metu nustatyta informacija dėl poreikio tobulinti esamą teisinį reglamentavimą pasitvirtino, todėl būtina,

kad Kultūros ministerija ir Aplinkos ministerija pagal joms teisės aktuose suteiktą kompetenciją (pažymos 11.3 ir 11.4 punktai) įvertintų poreikį pašalinti egzistuojančius Reglamento 21.2 punkto ir Ūkininko ūkio įstatymo 11 straipsnio 1 dalies nuostatų prieštaravimus bei pateiktų Lietuvos Respublikos Vyriausybei siūlymus dėl teisės akto (-ų) reikiamų pakeitimų.

SEIMO KONTROLIERIAUS SPRENDIMAI

19. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 3 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius nusprendžia:
X skundo dalies dėl galimai pažeidžiamų jos teisių tyrimą nutraukti.

20. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 1 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius nusprendžia:
tyrimo dalį dėl poreikio tobulinti esamą teisinį reglamentavimą pripažinti pagrįsta.

SEIMO KONTROLIERIAUS REKOMENDACIJOS

21. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 7 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius rekomenduoja **Lietuvos Respublikos Vyriausybei** - pavesti Lietuvos Respublikos kultūros ministrai ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministrai įvertinti šios pažymos 17 punkte aptartą Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2005 m. rugpjūčio 16 d. įsakymu Nr. IV-360 patvirtinto Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato buferinės apsaugos zonos individualaus apsaugos reglamento 21.2 punkto ir Ūkininko ūkio įstatymo 11 straipsnio 1 dalies nuostatų tarpusavio prieštaravimo atvejį ir pavesti parengti Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2005 m. rugpjūčio 16 d. įsakymu Nr. IV-360 patvirtinto Valstybinio Kernavės kultūrinio rezervato buferinės apsaugos zonos individualaus apsaugos reglamento ir, nustatčius poreikį, kitų teisės aktų pakeitimus, užtikrinant aiškų ir konstitucinio teisinės valstybės principo įgyvendinimą užtikrinantį teisinį reglamentavimą.

Primename, kad Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnio 3 dalyje nustatyta, jog informacija apie siūlymų (rekomendacijų) išnagrinėjimą Seimo kontrolieriui turi būti pateikiama nedelsiant priėmus sprendimus dėl priemonių, kurių bus imamasi, atsižvelgiant į Seimo kontrolieriaus siūlymą (rekomendaciją), **bet ne vėliau kaip per 30 dienų nuo siūlymo (rekomendacijos) gavimo dienos.**

Seimo kontrolierius

Augustinas Normantas