



## LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS

### SEIMO KONTROLIERĖS INICIATYVA ATLIKTO TYRIMO DĖL GALIMAI PAŽEIDŽIAMŲ ASMENS TEISIŲ NEUŽTIKRINANT GALIMYBĖS PATEKTI Į NUOSAVYBĖS TEISE VALDOMĄ TURTA PAŽYMA

2023 m. liepos 5 d. Nr. 4D-2022/1-1063  
Vilnius

#### SKUNDO ESMĖ

1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierė Erika Leonaitė, vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 13 straipsnio 3 dalies nuostatomis, pradėjo tyrimą savo iniciatyva dėl Seimo kontrolierės 2022 m. vasario 18 d. pažymoje Nr. 4D-2021/1-835 „Dėl X skundo prieš VĮ Lietuvos automobilių kelių direkciją ir Nacionalinę žemės tarnybą prie Žemės ūkio ministerijos“ teiktų rekomendacijų tinkamo įgyvendinimo ir galimai naujai atsiradusių faktinių aplinkybių įvertinimo.

2. Šio Seimo kontrolierės pradėto tyrimo pagrindu tapo po Seimo kontrolierės 2022 m. vasario 18 d. pažymos Nr. 4D-2021/1-835 institucijų pateikta informacija apie jų atliktus veiksmus nagrinėjant Seimo kontrolierės 2022 m. vasario 18 d. pažymoje Nr. 4D-2021/1-835 (toliau vadinama ir Pažyma) teiktas rekomendacijas bei pareiškėjo X (toliau vadinama ir Pareiškėjas) pateikta informacija apie VĮ Lietuvos automobilių kelių direkcijos [*pastaba*: nuo 2023 m. sausio 2 d. pertvarkyta į AB Automobilių kelių direkciją ir toliau šioje pažymoje vadinama Direkcija] nurodomas naujas faktines aplinkybes dėl, neva, esamo kito teisėto patekimo į Pareiškėjui priklausantį žemės sklypą.

3. Tyrimu siekiama nustatyti Seimo kontrolierės Pažymoje Direkcijai bei Nacionalinei žemės tarnybai prie Aplinkos ministerijos (toliau vadinama – NŽT) teiktų rekomendacijų įgyvendinimo tinkamumą bei galimai naujai atsiradusias faktines aplinkybes, kurios tapo žinomos po Seimo kontrolierės NŽT ir Direkcijai teiktų rekomendacijų nagrinėjimo.

#### TYRIMAS IR IŠVADOS

##### *Tyrimui reikšmingos faktinės aplinkybės*

4. Seimo kontrolierės atlikto tyrimo pagal Pareiškėjo skundą metu, be kitų, buvo nustatytos ir Pažymoje akcentuotos šios esminės faktinės aplinkybės bei išvados:

4.1. Pareiškėjas, siekdamas išspręsti susidariusią problemą dėl teisėto įvažiavimo / išvažiavimo į jam nuosavybės teise priklausantį žemės sklypą, kurio kadastro Nr. ... (toliau vadinama ir Žemės sklypas), nebuvimo, su prašymais ir skundais 2019 – 2021 m. kreipėsi tiek į Direkciją, tiek į NŽT, prašydamas leisti jam įteisinti (įsirengti) nuovažą nuo magistralinio kelio A14;

4.2. Pareiškėjas savo kreipimosi tiek į Direkciją, tiek į NŽT raštuose nuolat akcentavo ir šių institucijų prašė nustatyti faktines aplinkybes dėl nesamų realių galimybių kitais būdais (nei

Pareiškėjo naudojama nuovaža) patekti į Žemės sklypą. Nors NŽT, gavusi Pareiškėjo kreipimuisi, privalėjo iš karto nurodyti Pareiškėjui aplinkybes, susijusias su Pikeliškių kadastro vietovės žemės reformos žemėtvarkos projekte nesuprojektuotu įvažiavimu į Žemės sklypą, bei, kaip institucijos ir prašė Pareiškėjas, nurodyti kitą teisėtą pagrindą (būdą, kelią) patekti į jam priklausantį Žemės sklypą, tačiau vietoje to NŽT išdėstė Pareiškėjui Reglamento [pastaba: Lietuvos Respublikos aplinkos ministro ir Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2008 m. sausio 9 d. įsakymu Nr. D1-11/3-3 (su pakeitimais) patvirtintas Kelių techninis reglamentas KTR 1.01:2008 „Automobilių keliai“] nuostatų taikymo atvejus, nurodė kelio servitutų nustatymo pagrindus ir pateikė siūlymą dėl esamos nuovažos įteisinimo kreiptis į Direkciją;

4.3. Seimo kontrolierė Pažymoje padarė išvadą, jog „[...] nors esama situacija dėl nesuprojektuoto įvažiavimo į Žemės sklypą susidarė dėl, tikėtina, Pikeliškių kadastro vietovės žemės reformos žemėtvarkos projekto rengimo ir tvirtinimo metu netinkamai atliktų minėtojo projekto rengėjų ir tuo metu atsakingų žemėtvarkos institucijų tarnautojų veiksmų, o ne dėl paties Pareiškėjo kaltės ar neatidumo, NŽT, nagrinėdama Pareiškėjo kreipimuisi, tik akcentavo Pareiškėjo galimybes savo jėgomis ir resursais (kreipiantis dėl kelio servitutų) imtis veiksmų dėl teisėto įvažiavimo į Žemės sklypą nustatymo. Tai patvirtina, kad NŽT nesiėmė, Seimo kontrolierės nuomone, esminio ir Pareiškėjui labiausiai galinčio padėti spęsti susidariusią situaciją veiksmo, t. y. faktinių aplinkybių dėl realiai egzistuojančių galimybių kitais būdais (per gretimus žemės sklypus ir juose esančias įrengtas nuovažas) patekti į Žemės sklypą nustatymo, jei kelio servitutai gretimuose žemės sklypuose ir būtų buvę nustatyti. Todėl konstatuotina, kad, nors NŽT ir negalėjo spęsti Pareiškėjui aktualaus klausimo dėl leidimo (sutikimo) nuovažos įrengimui išdavimo, tačiau Pareiškėjo kreipimuisi turėjo vertinti savo kompetencijos ribose, patikrinti Pareiškėjo nurodytas faktines aplinkybes, suteikti asmeniui išsamią, teisingą informaciją ir tikslingus bei pagrįstus siūlymus dėl Pareiškėjo problemos sprendimo.“

4.4. Pažymoje taip pat akcentuota, kad „[...] Direkcija savo atsakymuose Pareiškėjui tik konstatavo dabartinės Pareiškėjo Žemės sklype esančios nuovažos neteisėtumą, nurodė gretimuose žemės sklypuose įrengtas nuovažas, kuriomis Pareiškėjas, neva, turėtų naudotis patekdamas į Žemės sklypą, ir nurodė kelio servitutų nustatymo būtinybę [...]. Seimo kontrolierės nuomone, tai patvirtina faktą, jog Direkcija įvertino tik teisinės patekimo į Pareiškėjui priklausantį Žemės sklypą galimybes, tačiau, kaip konstatuotina remiantis tyrimo metu surinkta medžiaga, techninių įvažiavimo ir išvažiavimo būdų į Žemės sklypą nei Direkcija, nei NŽT nenustatinėjo ir nevertino. Pažymėtina, kad kelio servitutų gretimuose žemės sklypuose nustatymas, tikėtina, būtų vienas realiausių problemos sprendimo būdų bei viena iš esamų teisinių priemonių, numatytų Reglamento 162 punkte. Tačiau tų realių galimybių nenustačius ir neįvertinus, skundžiamoms institucijoms nėra pagrindo teigti apie tokių tiek techninių, tiek teisinių galimybių egzistavimą.“

5. Pažymoje prieitų išvadų pagrindu Seimo kontrolierė teikė šias rekomendacijas:

5.1. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijai:

„[...] pagal institucijai priskirtą kompetenciją pateikti išvadas (apie jas informuojant VĮ Lietuvos automobilių kelių direkciją ir Nacionalinę žemės tarnybą prie Žemės ūkio ministerijos):

– kokio proceso metu gali (turi) būti nustatytas techninių ir teisinių patekimo (įvažiavimo) į šalia kelio esančius ar planuojamus objektus būdų buvimas / nebuvimas, kaip tai įtvirtinta kelių techninio reglamento KTR 1.01:2008 „Automobilių keliai“ 162 punkte;

– ar kelių techninio reglamento KTR 1.01:2008 „Automobilių keliai“ 162 punkto nuostata tam tikrais atvejais yra (gali būti) taikoma tiesiogiai, jos nesiejant su kelių techninio reglamento KTR 1.01:2008 „Automobilių keliai“ 163–166 punktuose įtvirtintomis nuostatomis;

– kokios kelių techninio reglamento KTR 1.01:2008 „Automobilių keliai“ nuostatos gali (turi) būti taikomos, kai nėra kitų techninių ir teisinių būdų patekti į greta kelio esančią teritoriją, o kelyje (-iuose) jau esamų nuovažų ar sankryžų tarpusavio atstumai, numatyti Reglamento 163–166 punktuose, eliminuoja naujos (-ų) nuovažos (-ų) įrengimą;

– ar, Susisiekimo ministerijos nuomone, kelių techninio reglamento KTR 1.01:2008 „Automobilių keliai“ 162 punkto nuostata tiesiogiai taikytina tokiu, kaip šio tyrimo metu aptarta Pareiškėjo problema, atveju.“

#### 5.2. NŽT:

„[...] Pareiškėjui kreipusis į instituciją dėl VĮ Lietuvos automobilių kelių direkcijos žemės sklypui (kadastro Nr. ...) kaimo plėtros žemėtvarkos projektui išduotų planavimo sąlygų įvertinimo, išnagrinėti Pareiškėjo skundą Teritorijų planavimo sąlygų išdavimo tvarkos apraše numatyta tvarka ir pagrindais;

[...] Pareiškėjo 2021 m. birželio 25 d. ir 2021 m. rugpjūčio 5 d. kreipimūsi pagrindu įvertinti tiek techninių, tiek teisinių patekimo (įvažiavimo ir išvažiavimo) į žemės sklypą (kadastro Nr. ...) būdų buvimą / nebuvimą bei apie priimtą sprendimą informuoti Pareiškėją ir VĮ Lietuvos automobilių kelių direkciją;“

#### 5.3. Direkcijai:

„[...] iki bus pateiktos Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos išvados dėl kelių techninio reglamento KTR 1.01:2008 „Automobilių keliai“ nuostatų taikymo atvejų bei Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos bus įvertintas tiek techninių, tiek teisinių patekimo (įvažiavimo ir išvažiavimo) į žemės sklypą (kadastro Nr. ...) būdų buvimas / nebuvimas, neinicijuoti tolesnių veiksmų dėl nuovažos (esančios magistralinio kelio A14 24,33 km kairėje pusėje) pašalinimo.“

6. Išnagrinėjusi Seimo kontrolierės Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijai Pažymoje teiktas rekomendacijas, Susisiekimo ministerija 2022 m. kovo 29 d. raštu Nr. 2-1477 pateikė savo išvadas, apie jas informuodama Seimo kontrolierę, NŽT ir Direkciją. Institucijos pateiktose išvadose, be kita ko, buvo nurodyta, jog „[...] Reglamento 162 punkte nustatyta, kad nuovažos nuo valstybinės reikšmės automobilių kelių gali būti rengiamos tik tada, kai nėra kitų techninių ir teisinių patekimo (įvažiavimo ir išvažiavimo) į šalia kelio esančius ar planuojamus objektus būdų.

Techniniais būdais patekti (įvažiuoti ir išvažiuoti) į šalia kelio esančius ar planuojamus objektus galima naudojantis jau sukurta, realiai egzistuojančia susisiekimo infrastruktūra bei nustatytu kelio servitutu. Tai gali būti teisėtai (pagal kelio valdytojo išduotas prisijungimo sąlygas) įrengta nuovaža, vidaus kelias, taip pat gretimuose sklypuose nustatytas ir tinkamas naudoti kelio servitutas. Pažymėtina, kad tiek nuovaža, vidaus kelias, tiek ir kelio servitutas, suteikiantis teisę važiuoti transporto priemonėms, turėtų būti įregistruotas VĮ Registrų centro Nekilnojamojo turto registre.

Vienas iš teisinių patekimo (įvažiavimo ir išvažiavimo) į šalia kelio esančius ar planuojamus objektus būdų yra įgyvendinamas kreipiantis dėl prisijungimo prie susisiekimo komunikacijų sąlygų išdavimo į jų valdytoją, kitas – kelio servituto nustatymas gretimuose žemės sklypuose sandoriu, atitinkamų valstybės institucijų sprendimu.

Tiek teisinių, tiek techninių patekimo (įvažiavimo ir išvažiavimo) į šalia kelio esančius ar planuojamus objektus būdų buvimas ar nebuvimas nagrinėjamas ir nustatomas kelio valdytojo, suinteresuotam asmeniui pateikus prašymą dėl prisijungimo sąlygų prie susisiekimo komunikacijų, Statybos įstatyme nustatyta tvarka. [...]“

7. Seimo kontrolierės Pažymoje NŽT teiktų rekomendacijų pagrindu, NŽT 2022 m. kovo 22 d. raštu Nr. 1SS-343-(5.59 E.) Pareiškėjui (kopija teikta ir Direkcijai) pateikė Pareiškėjui aktualios situacijos vertinimą, išdėstant teisinius šios situacijos aspektus, bei, be kita ko, nurodė:

„[...] vertinant šiuo metu susiklosčiusią situaciją, klausimas dėl galimybės priėti ir / ar privažiuoti prie Jums nuosavybės teise priklausančio Žemės sklypo, gali būti sprendžiamas nustatant servitutą, suteikiantį teisę naudotis kito (-ų) žemės sklypo (-ų) dalimi (-is).

[...] Konkrečiu nagrinėjamu atveju, informuojame, kad Nacionalinė žemės tarnyba neturi teisinio pagrindo pagal Žemės įstatymo 23 straipsnio ir Taisyklių reikalavimus nustatyti kelio

servituto administraciniu aktu, todėl, jeigu neturite galimybės naudotis daiktu pagal paskirtį, servitutas turėtų būti nustatomas sandoriais arba teismo sprendimu. [...]“

8. Taip pat vykdant Seimo kontrolierės teiktą rekomendaciją įvertinti tiek techninių, tiek teisinių patekimo (įvažiavimo ir išvažiavimo) į Žemės sklypą būdų buvimą / nebuvimą, NŽT Vilniaus rajono skyrius 2022 m. balandžio 26 d. atliko Žemės sklypo patikrinimą vietoje (surašė faktinių duomenų patikrinimo vietoje aktą Nr. FD-1252-(14.48.140.)), kurio metu nustatė, kad „[...] yra tik vienas privažiavimas prie žemės sklypo iš rytinės pusės, t. y. nuo valstybinės reikšmės kelio A14 Vilnius – Utena. Iš kitų pusių privažiavimų prie žemės sklypo nėra ir jų įrengimas pareikalautų papildomų statybos ar žemės tvarkymo darbų, kadangi šiaurės rytinėje ir šiaurinėje pusėje pelkėta vietovė ir vandens kanalas, vakarinėje – medžiais apaugusi vietovė, o pietinėje pusėje taip pat pelkėta žemė ir vandens kanalas [...]. Atsižvelgiant į atliktus patikrinimo rezultatus, darytina išvada, kad galimybė patekti į žemės sklypą (kadastro Nr. ...) techniškai (faktiškai) įmanoma tik įrengus nuovažą VĮ Lietuvos automobilių kelių direkcijos patikėjimo teise valdomame žemės sklype (kadastro Nr. ...)“.

9. Direkcija, išanalizavusi NŽT Vilniaus rajono skyriaus 2022 m. balandžio 26 d. atlikto Žemės sklypo patikrinimo vietoje akto išvadas, 2022 m. gegužės 9 d. rašte Nr. 2-6719, adresuotame NŽT, išreiškė poziciją, jog „[...] patikrinimo akte nenurodyta, kad su tikrinamu žemės sklypu vakarinėje pusėje besiribojantis žemės sklypas (kadastro Nr. ...) priklauso tam pačiam X. Prie šio žemės sklypo galima privažiuoti kelio servitutu, parodytu nuo Purnuškių kaimo Plačiosios gatvės (kodas ...) žemės sklypo (unikalus Nr. ...) rytiniu pakraščiu pagal Vilniaus rajono Pikeliškių kadastro vietovės laisvos valstybinės žemės fondo žemės planą [...]. Šiuo metu žemės savininkas turi (planuoja) susisiekimą tarp abiejų savo žemės sklypų. Savo ruožtu atkreipiame dėmesį, kad problemos dėl galimybės patekti į X žemės sklypą kilo kaip tik dėl to, kad Vilniaus rajono Pikeliškių kadastro vietovės žemės reformos žemėtvarkos projekte nebuvo suprojektuoti (numatyti) patekimo keliai į visus šiame projekte suprojektuotus žemės sklypus. [...] Šiuo atveju Vilniaus rajono Pikeliškių kadastro vietovės žemės reformos žemėtvarkos projekte, [...] ginčo vietoje (ties X) žemės sklypu nėra numatyta jokių prisijungimų prie magistralinio kelio A14 Vilnius – Utena. [...]

Dėl nurodytų priežasčių manome, kad patikrinimo išvada yra neobjektyvi, nes taip galimai siekiama eismo saugumo valstybinės reikšmės kelyje sąskaita ištaisyti žemės reformos, už kurią atsakinga pati Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos, metu padarytas klaidas (nesuprojektuotus privažiavimo kelius ar kelio servitutus prie visų žemės sklypų).“

10. Pareiškėjas 2022 m. rugpjūčio 1 d. pakartotinai kreipėsi į Direkciją prašydamas spręsti klausimą dėl nuovažos į Žemės sklypą įteisinimo, savo prašymą motyvuodamas NŽT Vilniaus rajono skyriaus 2022 m. balandžio 26 d. surašyto faktinių duomenų patikrinimo vietoje akto Nr. FD-1252-(14.48.140) išvadomis (pažymos 8 punktas), tačiau Direkcija 2022 m. rugpjūčio mėn. [*pastaba*: dokumento metaduomenys nebuvo pateikti] savo rašte Pareiškėjui nurodė, jog „[...] Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos išvados negautos, o su Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2022 m. balandžio 28 d. rašto Nr. 1SD-934-(8.52E) išvadomis Kelių direkcija nesutinka ir apie nesutikimo motyvus informavo 2022 m. gegužės 9 d. raštu Nr. 2-6719 [...] Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių ir Nacionalinę žemės tarnybą prie Žemės ūkio ministerijos. Manome, kad minėtame patikrinimo akte nepagrįstai nenurodyta, kad su tikrinamu žemės sklypu vakarinėje pusėje besiribojantis žemės sklypas (kadastro Nr. ...) priklauso taip pat Jums. Prie šio žemės sklypo galima privažiuoti kelio servitutu, nurodytu nuo Purnuškių kaimo Plačiosios gatvės (kodas ...) žemės sklypo (unikalus Nr. ...) rytiniu pakraščiu pagal Vilniaus rajono Pikeliškių kadastro vietovės laisvos valstybinės žemės fondo žemės planą [...].“

Pastebėtina, kad tos pačios pozicijos Direkcija laikėsi ir teikdama savo 2023 m. vasario mėn. [*pastaba*: dokumento metaduomenys nebuvo pateikti] atsakymą Pareiškėjui į jo 2023 m. sausio 27 d. pakartotinį prašymą dėl nuovažos įteisinimo.

11. Seimo kontrolieriui pradėjus tyrimą savo iniciatyva ir iniciavus Direkcijos nurodytų aplinkybių dėl patekimo į žemės sklypą (kadastro Nr. ...) kelio servitutu, kaip tai buvo nurodžiusi Direkcija (pažymos 9 ir 10 punktai), patikrinimą, NŽT Vilniaus rajono skyrius 2022 m. lapkričio 21 d. atliko pakartotinį Žemės sklypo patikrinimą vietoje (surašė faktinių duomenų patikrinimo vietoje aktą Nr. FD-4347-(14.48.140.)), siekiant patikrinti galimybę privažiuoti prie Pareiškėjui priklausančio Žemės sklypo per žemės sklypus (kad. Nr. ..., kad. Nr. ..., kad. Nr. ..., projekcinį žemės sklypą Nr. ...), Riešės sen., Varniškių k.

NŽT Vilniaus rajono skyriaus 2022 m. lapkričio 22 d. faktinių duomenų patikrinimo vietoje akte Nr. FD-4347-(14.48.140.), be kita ko, buvo nurodyta, jog „[...] Patikrinimo metu nustatyta, kad palei žemės sklypo (kad. Nr. ...) šiaurinę – šiaurės vakarinę ribą esantis Kelio servitutas – teisė važiuoti transporto priemonėmis, naudotis pėsčiųjų taku, varyti galvijus (tarnaujantis), nustatytas 2015-07-09 NŽT prie ŽŪM sprendimu Nr. 48S-505-(14.48.3.), yra neįrengtas ir neįregistruotas Nekilnojamojo turto registre. Servituto vietoje užfiksuota užpelkėjusi žemė, medžiai, krūmai (taksuotas miškas). Tolimesnis aprašyto servituto tęsinys link žemės sklypo (kad. Nr. ...) tęsiasi per nesuformuotos laisvos valstybinės žemės dalį, kurioje žemės reformos žemėtvarkos projekte suprojektuotas Kelio servitutas (projektiniame žemės sklype Nr. ...) nenustatytas (neatkurto nuosavybės teisės į žemės sklypą). Minėtoje vietoje kelio taip pat neužfiksuota – užfiksuotas miškas (taksuotas), kalvotas reljefas, krūmynai. Žemės sklype (kad. Nr. ...), nustatytas Kelio servitutas – teisė važiuoti transporto priemonėmis, naudotis pėsčiųjų taku, varyti galvijus (tarnaujantis) – taip pat neįrengtas, užfiksuoti medžiai (taksuotas miškas), krūmai. Pažymėtina, kad žemės sklype (kad. Nr. ...) Kelio servitutas nenustatytas. Taip pat atkreiptinas dėmesys, kad žemės sklype (kad. Nr. ...) nustatytas kelio servitutas veda tik į gretimą žemės sklypą (kad. Nr. ...). Patikrinimo metu nustatyta, kad žemės sklypas (kad. Nr. ...) neturi privažiavimo. Į minėtąjį žemės sklypą galima patekti per rytinėje sklypo pusėje esančią nuovažą nuo kelio A14 (unik. Nr. ...).“

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

#### 12. Lietuvos Respublikos įstatymai

##### 12.1. 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; [...]“

##### 12.2. Administracinių bylų teisenos įstatymo:

„3 straipsnis. *Ginčai dėl teisės*

1. Administracinis teismas sprendžia viešojo administravimo srities ginčus.

2. Teismas nevertina ginčijamo teisės akto ir veiksmų (neveikimo) politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu, o tik nustato, ar konkrečiu atveju nebuvo pažeistas įstatymas ar kitas teisės aktas, ar viešojo administravimo subjektas neviršijo kompetencijos, taip pat ar teisės aktas arba veiksmas (neveikimas) neprieštaruja tikslams ir uždaviniams, dėl kurių institucija buvo įsteigta ir gavo įgaliojimus.“

##### 12.3. Viešojo administravimo įstatymo:

„3 straipsnis. *Viešojo administravimo principai*

Viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi šiais principais:

1) *atsakomybės už priimtus sprendimus*. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas, vykdydamas administracinį reglamentavimą ar priimdamas administracinius sprendimus, turi prisiimti atsakomybę už administracinio reglamentavimo ar priimtų administracinių sprendimų sukeltus padarinius; [...]"

12.4. Žemės įstatymo (aktuali akto redakcija, galiojanti nuo 2023 m. birželio 1 d.):

„22 straipsnis. *Žemės servitutai*

1. Žemės servitutai nustatomi Civilinio kodekso nustatytais pagrindais. Servitutų nustatymo administraciniu aktu atvejais ir tvarka nustatomi šiame straipsnyje. Administraciniu aktu servitutai nustatomi Nacionalinės žemės tarnybos vadovo arba jo įgalioto teritorinio padalinio vadovo sprendimu.

2. Administraciniu aktu Vyriausybės nustatyta tvarka pagal patvirtintų teritorijų planavimo dokumentų ar žemės valdos projektų sprendinius servitutai nustatomi: [...]

8) valstybinės žemės sklypams, taip pat savivaldybių ir privačios žemės sklypams, jeigu šiuos valstybinės žemės sklypus išnuomojant, perduodant neatlygintinai naudotis ar patikėjimo teise valdyti, o savivaldybių ir privačios žemės sklypus perleidžiant iš valstybės į savivaldybės ar privačią nuosavybę bei atkuriant nuosavybės teises, teritorijų planavimo dokumento ar žemės valdos projekto rengimo metu nebuvo suprojektuoti sprendiniai dėl patekimo per šiuos žemės sklypus į kitą žemės sklypą ar statinį arba sprendiniai buvo suprojektuoti, tačiau nebuvo priimti administraciniai aktai, reikalingi šiems sprendiniams įgyvendinti.

2<sup>1</sup>. Savivaldybių ir privačios žemės sklypams servitutai administraciniu aktu nustatomi tik tada, kai servitutas negali būti suprojektuotas laisvos valstybinės žemės fondo žemei (tais atvejais, kai viešpataujantį tampantis daiktas nesiriboja su laisvos valstybinės žemės fondo žeme arba ribojasi su ja, bet dėl laisvoje valstybinėje žemėje esančių šlaitų, griovių, pelkėtų vietų, miško ar kitų vietovės ypatumų servituto nustatymas šiai žemei neužtikrintų tinkamo viešpataujantį tampančio daikto naudojimo pagal paskirtį). Teritorijų planavimo dokumentų arba žemės valdos projektų ir žemės sklypų planų rengimas šio straipsnio 2 dalies 8 punkte nustatytu atveju finansuojamas valstybės ir (ar) savivaldybių biudžetų lėšomis Vyriausybės nustatyta tvarka. Fizinį ir (ar) juridinių asmenų pageidavimu teritorijų planavimo dokumentai arba žemės valdos projektai ir žemės sklypų planai gali būti rengiami jų lėšomis.“

### 13. Kiti teisės aktai

Lietuvos Respublikos žemės ir miškų ūkio ministerijos 1998 m. balandžio 23 d. įsakymu Nr. 207 (akto redakcija, galiojusi nuo 2012 m. sausio 1 d. iki 2015 m. sausio 24 d.) patvirtintos Žemės reformos žemėtvarkos projektų ir jiems prilyginamų žemės sklypų planų rengimo ir įgyvendinimo metodikos (toliau – Metodika):

„24. Projekto autorius ne vėliau kaip prieš 14 dienų iki teritorijos žemėtvarkos projektui rengti patvirtinimo atlieka šiuos darbus: [...]

24.3. patikrina, ar prie visų anksčiau patvirtintame žemėtvarkos projekte arba projektui prilyginamame plane suprojektuotų žemės sklypų galima privažiuoti esamais ar suprojektuotais keliais, ar yra nustatyti reikalingi kelio servitutai. Nustačius, kad ne prie visų žemės sklypų yra privažiuojamieji keliai, parengia ir pateikia žemėtvarkos skyriui asmenų, kuriems anksčiau patvirtintame žemėtvarkos projekte arba projektui prilyginamame plane suprojektuoti šie žemės sklypai, sąrašą, jame nurodo fizinio asmens vardą ir pavardę arba juridinio asmens ar kitos užsienio organizacijos pavadinimą, žemės sklypo projekcinį numerį ir bloko, kuriame yra žemės sklypas, numerį bei pasiūlymus dėl privažiuojamųjų kelių prie šių žemės sklypų suprojektavimo ir (ar) kelio servituto nustatymo; [...]

43. Žemės sklypai turi būti projektuojami taisyklingų, racionalių ribų, su privažiuojamaisiais keliais. [...]"

#### 14. Teismų praktika

14.1. Specialiosios teisėjų kolegijos bylos rūšinio teisingumo bendrosios kompetencijos ar administraciniam teismui klausimams spręsti 2023 m. balandžio 20 d. nutartis Nr. T-23/2023:

„[...] Kaip matyti iš atsakovės (AB Lietuvos automobilių kelių direkcijos) įstatų (prieiga per internetą: [https://lakd.lt/wp-content/uploads/2023/01/istatai\\_2023-01-02.pdf](https://lakd.lt/wp-content/uploads/2023/01/istatai_2023-01-02.pdf)), jos veiklos objektas – organizuoti ir koordinuoti valstybinės reikšmės automobilių kelių atkūrimą, priežiūrą ir plėtrą; atlikti Kelių įstatyme, Lietuvos Respublikos saugaus eismo automobilių keliais įstatyme ir kituose teisės aktuose nustatytas funkcijas; vykdyti komercinę veiklą transporto infrastruktūros ir kitose srityse (8 punktas). Kelių plėtros politika, strategija ir įgyvendinimas reglamentuojamas Kelių įstatymo 5 straipsnyje; AB Lietuvos automobilių kelių direkcijos įgaliojimai šioje srityje numatyti aptariamo straipsnio 3 dalyje.

Pagal priskirtų funkcijų pobūdį, atsakovė (AB Lietuvos automobilių kelių direkcija) gali veikti tiek privatinės, tiek viešosios teisės reglamentuojamoje srityje. [...]

Atsakovė yra susisiekimo komunikacijų (valstybinės reikšmės rajoninio kelio) savininko teises ir pareigas įgyvendinantis asmuo (valstybinės reikšmės rajoninio kelio valdytoja), keliamo ginčo atveju veikianti kaip subjektas, kuriam teisės aktais pavesta spręsti dėl galimybių ties privačiu žemės sklypu projektuoti (įrengti) nuvažą nuo valstybinės reikšmės rajoninio kelio. Šia atsakovės veikla realizuojamos kontrolės bei tikrinimo funkcijos, užtikrinant viešosios teisės aktų (lot. *acte iuris imperii*), be kita ko, Reglamento STR 2.06.04:2014 reikalavimų, susijusių su valstybinės reikšmės keliais, laikymąsi. Ginčijamas atsakovės sprendimas yra priimtas, jai, visų pirma, veikiant viešojo administravimo srityje (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 18 dalis; taip pat žr., pvz., *mutatis mutandis* (lot. su atitinkamais pakeitimais) specialiosios teisėjų kolegijos 2023 m. vasario 23 d. nutartį teisingumo byloje Nr. T-6/2023, 2023 m. sausio 4 d. nutartį teisingumo byloje Nr. T-2/2023).

Specialiosios teisėjų kolegijos vertinimu, ginčo tarp ieškovų ir atsakovės dėl galimybės ieškovams prisijungti prie valstybinės reikšmės rajoninio kelio atveju, dominuoja ne civiliniai, bet administraciniai teisiniai santykiai.“

14.2. Europos Žmogaus Teisių Teismo 2014 m. gruodžio 2 d. sprendimas byloje Romankevič v. Lithuania, peticijos Nr. 25747/07:

„[...] gero valdymo principas paprastai nedraudžia valdžios institucijoms ištaisyti atsitiktinių klaidų, net jei jas lėmė jų pačių nerūpestingumas; tačiau riziką, atsirandančią dėl valstybės institucijos klaidų, privalo prisiišti pati valstybė, ir klaidų negalima taisyti suinteresuotų asmenų sąskaita.“

14.3. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021 m. liepos 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1617-552/2021:

„[...] Valstybės klaidų taisymo kontekste Europos Žmogaus Teisių Teismas nuolat pabrėžia gero valdymo principo svarbą (paprastai aiškindamas Konvencijos 1 protokolo 1 straipsnio (nuosavybės apsauga) nuostatas; žr., pvz., 2013 m. lapkričio 26 d. sprendimą byloje Bogdel prieš Lietuvą (pareiškimo Nr. 41248/06)). Gero valdymo principas neturėtų užkirsti galimybės valdžios institucijoms taisyti klaidas, net jei jos padarytos dėl jų pačių nerūpestingumo (žr. 2009 m. rugsėjo 15 d. sprendimą byloje *Moskal prieš Lenkiją* (pareiškimo Nr. 10373/05), 73 p.).“

#### ***Tyrimo išvados***

15. Įvertinusi tyrimo metu surinktą informaciją (pažymos 4-11 punktai), taip pat teisinį reglamentavimą bei teismų praktiką, pacituotą šio pažymos 12-14 punktuose, Seimo kontrolierė teikia šias išvadas:

15.1. būtina pažymėti, kad Seimo kontrolieriai negali atlikti veiksmų (priimti sprendimų), kuriuos yra įgaliojti pagal kompetenciją atlikti (priimti sprendimus) konkretūs viešojo administravimo

subjektai. Viešojo administravimo subjektai veikia pagal jiems suteiktus įgaliojimus ir savarankiškai pagal priskirtą kompetenciją priima sprendimus bei teisės aktų nustatyta tvarka atsako už priimtų sprendimų (atliktų veiksmų) teisėtumą ir pagrįstumą, o taip pat atsako, jei pagal kompetenciją priskirtų atitinkamų veiksmų nesiima ir / arba nepriima sprendimų.

Pabrėžtina, kad šio tyrimo metu Seimo kontrolierė nevertina ir teisingumo bei pagrįstumo aspektais neanalizuoja Direkcijos 2022 m. rugpjūčio mėn. bei 2023 m. vasario mėn. priimtus sprendimus dėl Pareiškėjo prašymų (pažymos 10 punktas), nes Seimo kontrolierė negali pakeisti (panaikinti) Direkcijos pagal institucijai priskirtą kompetenciją priimtų sprendimų. Direkcija vykdo savo įstatuose ir teisės aktuose jai priskirtas funkcijas bei savarankiškai pagal jai priskirtą kompetenciją priima sprendimus bei atsako už atliktų veiksmų ir / arba priimtų sprendimų teisėtumą ir pagrįstumą teisės aktuose nustatyta tvarka, taip pat atsako, jeigu nesiima atitinkamų veiksmų, užtikrinančių įstatymuose ar kituose teisės aktuose įtvirtintų reikalavimų laikymąsi. Todėl tais atvejais, kaip ir šiuo nagrinėjamu, esant Direkcijos pozicijai, kuri yra priešinga nuovažos įrengimu suinteresuoto asmens (šiuo atveju Pareiškėjo) siekiams, turi būti sprendžiamas ginčas dėl teisės, kurio vertinimą gali atlikti tik teismas (pažymos 12.2 punktas);

15.2. svarbu atkreipti dėmesį ir į tai, kad po Seimo kontrolierės Pažymos surašymo teisinius privažiavimo į Pareiškėjui priklausantį Žemės sklypą būdus savo išvadose išanalizavo ir nurodė tiek Susisiekimo ministerija (pažymos 6 punktas), tiek NŽT (pažymos 7 punktas). Kaip savo išvadose buvo nurodžiusi Susisiekimo ministerija, tiek teisinių, tiek techninių patekimo (įvažiavimo ir išvažiavimo) į šalia kelio esančius ar planuojamus objektus būdų buvimas ar nebuvimas nagrinėjamas ir nustatomas kelio valdytojo, suinteresuotam asmeniui pateikus prašymą dėl prisijungimo sąlygų prie susisiekimo komunikacijų, Statybos įstatyme nustatyta tvarka (pažymos 6 punktas). Bet remiantis tiek Pažymos, tiek šio tyrimo metu surinkta medžiaga, konstatuotina, jog nagrinėjamu atveju Direkcija, kaip magistralinio kelio A14 valdytoja, techninių patekimo į Pareiškėjo Žemės sklypą galimybių niekada tinkamai nevertino. Akivaizdu, kad Direkcija tiek Pareiškėjui, tiek NŽT nurodė savo nesutikimo pagrindus jų visiškai nepagrįsdama techniniu patekimo į Pareiškėjui priklausantį Žemės sklypą aspektu. Ta aplinkybė, kuria remdamasi Direkcija kvestionavo NŽT 2022 m. balandžio 26 d. atlikto Žemės sklypo patikrinimo vietoje išvadas, jog šalia Žemės sklypo yra kitas (besiribojantis) Pareiškėjui priklausantis žemės sklypas (kadastro Nr. ...), o prie jo galima privažiuoti esamu kelio servitutu (pažymos 9 punktas), Seimo kontrolierės nuomone, niekaip nepagrindė Pareiškėjo turimos galimybės patekti į Žemės sklypą. Kaip nustatyta NŽT 2022 m. balandžio 26 d. atlikto Žemės sklypo patikrinimo vietoje metu ir tai patvirtinta Seimo kontrolierės inicijuoto pakartotinio žemės sklypų patikrinimo metu (pažymos 8 ir 11 punktai), Žemės sklypas privažiavimo neturi, o kelio servitutai gretimuose žemės sklypuose arba nenustatyti, arba neįrengti ir neįregistruoti.

Seimo kontrolierės nuomone, šios aplinkybės patvirtina, jog iki Seimo kontrolierės Pažymos surašymo techninės patekimo į Žemės sklypą galimybės nei vienos institucijos realiai nebuvo nustatinėjamos ir vertinamos, todėl NŽT Vilniaus rajono skyriaus 2022 m. lapkričio 21 d. atlikto pakartotinio Žemės sklypo patikrinimo vietoje metu nustatytos aplinkybės sąlygojo naują pagrindą Pareiškėjo prašymams dėl nuovažos į Žemės sklypą įrengimo vertinimui;

15.3. faktas, jog šiuo metu į Žemės sklypą jokiais techniniais būdais privažiavimo nėra, yra patvirtinamas ne tik NŽT Vilniaus rajono skyriaus 2022 m. lapkričio 21 d. atlikto pakartotinio Žemės sklypo patikrinimo vietoje rezultatais (pažymos 11 punktas), tačiau ir Susisiekimo ministerijos teiktomis išvadomis, jog Žemės sklypui gretimuose žemės sklypuose nustatytas (-i) servitutas (-ai) turi būti ne tik įrengtas (-i), bet ir tinkamas (-i) naudoti (pažymos 6 punktas). Seimo kontrolierė pastebi, kad tokių nustatytų ir įrengtų kelio servitutų Žemės sklypui gretimuose žemės sklypuose šiuo metu nėra, o tai paneigia Direkcijos išreikštą argumentą dėl Pareiškėjo galimybės naudotis kitame jo žemės sklype (kadastro Nr. ...) esamu servitutu (pažymos 9 punktas);

15.4. remiantis aukščiau aptartomis institucijų išvadomis taip pat sprendžiamas, jog vienas iš pagrindinių susidariusios situacijos dėl nesamo privažiavimo prie Žemės sklypo sprendimo būdų būtu kelio servituto Žemės sklypui gretimuose žemės sklypuose nustatymas (pažymos 6 ir 7 punktai).



Seimo kontrolierės nuomone, nagrinėjamu atveju būtina įvertinti, ar yra galima Žemės sklypui gretimuose žemės sklypuose nustatyti kelio servitutą (-us), kuris galėtų būti realiai įrengtas bei naudojamas patekimui į Žemės sklypą užtikrinti. Svarbu paminėti, kad kelio servituto nustatymo galimybė Seimo kontrolierės Pažymos surašymo metu galėjo būti realizuota tik Pareiškėjui savo iniciatyva ir lėšomis sudarant sandorį su gretimo (-ų) žemės sklypo (-ų) savininkais. Tačiau toks Pareiškėjui aktualios problemos sprendimo būdas, Seimo kontrolierės įsitikinimu, būtų buvęs nesąžiningas Pareiškėjo atžvilgiu, kai ne dėl jo, o atsakingo viešojo administravimo subjekto (tuometės Vilniaus apskrities viršininko administracijos), kaltės Pikeliškių kadastro vietovės žemės reformos žemėtvarkos projekte, patvirtintame Vilniaus apskrities viršininko 2000 m. rugsėjo 25 d. įsakymu Nr. 3261-41, Žemės sklypui nebuvo suprojektuotas privažiavimas, nors tai padaryti ir įpareigojo Metodikos nuostatos (pažymos 13 punktas). Priešingai nei Seimo kontrolierės Pažymos surašymo metu, kai NŽT tik akcentavo Pareiškėjo galimybes savo jėgomis ir resursais (kreipiantis dėl kelio servitutų) imtis veiksmų dėl teisėto įvažiavimo į Žemės sklypą nustatymo (pažymos 4.3 punktas), nuo 2023 m. birželio 1 d. įsigaliojusioje Žemės įstatymo redakcijoje yra numatyta, jog administraciniu aktu Vyriausybės nustatyta tvarka pagal patvirtintų teritorijų planavimo dokumentų ar žemės valdos projektų sprendinius servitutai gali būti nustatomi, kai teritorijų planavimo dokumento ar žemės valdos projekto rengimo metu nebuvo suprojektuoti sprendiniai dėl patekimo per šiuos žemės sklypus į kitą žemės sklypą (pažymos 12.4 punktas). Seimo kontrolierės nuomone, šia Žemės įstatymo nuostata yra nustatomas tam tikras valstybės institucijų padarytų klaidų ištaisymo mechanizmas, kurį, kaip ypač reikšmingą, ne kartą teismų praktikoje akcentavo teismai (pažymos 14.2 ir 14.3 punktai) bei Seimo kontrolieriai.

Atsižvelgiant į tai, o taip pat remiantis Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintu atsakomybės už priimtus sprendimus principu (pažymos 12.3 punktas), Seimo kontrolierė mano, jog NŽT, kaip Vilniaus apskrities viršininko administracijos teisių ir pareigų perėmėja, turėtų išanalizuoti pagal dabar galiojančią žemės servitutų teisinį reglamentavimą esamus teisinius pagrindus ir įvertinti realias galimybes dėl Žemės sklypui gretimuose žemės sklypuose kelio servituto administraciniu aktu nustatymo;

15.5. nors ir nevertindama Direkcijos atsisakymo išduoti Pareiškėjui prisijungimo prie susisiekimo komunikacijų sąlygas ir įteisinti nuovažą į Žemės sklypą motyvų pagrįstumo, tačiau vadovaudamasi Seimo kontrolierių veiklos tikslu ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą (pažymos 12.1 punktas), Seimo kontrolierė atkreipia dėmesį, jog, remiantis teismų formuojama praktika, dėl specifinio Direkcijos, kaip juridinio asmens, statuso ir veiklos (vykdomos tiek privatinės, tiek viešosios teisės reglamentuojamose srityse) pobūdžio tais atvejais, kai realizuojamos kontrolės bei tikrinimo funkcijos, užtikrinant viešosios teisės aktų, susijusių su valstybinės reikšmės keliais, laikymąsi, Direkcija veikia viešojo administravimo srityje ir tada dominuoja administraciniai teisiniai santykiai (pažymos 14.1 punktas). Todėl paaikšėjus naujoms aplinkybėms ir esant naujai pateiktiems Pareiškėjo prašymams dėl leidimo (sutikimo) nuovažai į Žemės sklypą įrengti (pažymos 10 punktas), Seimo kontrolierės nuomone, Direkcija turi pareigą naujai išnagrinėti NŽT nustatytas faktines aplinkybes (technines galimybes) (pažymos 11 punktas) ir priimti sprendimą dėl leidimo (sutikimo) parengti projektą bei įrengti nuovažą išdavimo arba atsisakymo tokį leidimą (sutikimą) išduoti.

16. Apibendrinant pažymėtina, kad tyrimo metu padarytų išvadų pagrindu konstatuotina, kad po Seimo kontrolierės Pažymos surašymo ir po joje institucijoms teiktų rekomendacijų nagrinėjimo paaikšėjusios bei nustatytos naujos faktinės aplinkybės sąlygoja poreikį naujai įvertinti Pareiškėjui aktualią problemą dėl galimybės teisėtu būdu patekti į nuosavybės teise valdomą Žemės sklypą, todėl NŽT ir Direkcijai teiktinos rekomendacijos dėl tam tikrų veiksmų nagrinėjamos situacijoje atlikimo. Atsižvelgiant į pirmiau paminėtą ir vadovaujantis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 1 punktu, Seimo kontrolierės iniciatyva pradėtas tyrimas dėl galimai pažeidžiamų asmens teisių neužtikrinant galimybės patekti į nuosavybės teise valdomą turtą pasitvirtino.

## SEIMO KONTROLIERĖS SPRENDIMAS

17. Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 1 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierė nusprendžia:

aplinkybės dėl galimai pažeidžiamų asmens teisių neužtikrinant galimybės patekti į nuosavybės teise valdomą turtą pasitvirtino.

## SEIMO KONTROLIERĖS REKOMENDACIJOS

18. Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 14 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierė **Nacionalinės žemės tarnybos prie Aplinkos ministerijos direktoriui** rekomenduoja:

atsižvelgiant į šioje pažymoje pateiktas išvadas dėl galimybės Pareiškėjui patekti į Žemės sklypą gretimuose žemės sklypuose nustatyto (-ų) servituto (-ų) pagrindu ir remiantis Žemės įstatymo nuostatomis, suteikiančiomis Nacionalinei žemės tarnybai prie Aplinkos ministerijos teisę administraciniu aktu Vyriausybės nustatyta tvarka pagal patvirtintų teritorijų planavimo dokumentų ar žemės valdos projektų sprendinius nustatyti servitutus, kai teritorijų planavimo dokumento ar žemės valdos projekto rengimo metu nebuvo suprojektuoti sprendiniai dėl patekimo per šiuos žemės sklypus į kitą žemės sklypą, išanalizuoti esamus teisinius pagrindus bei įvertinti realias galimybes dėl Žemės sklypui gretimuose žemės sklypuose kelio servituto administraciniu aktu nustatymo ir apie priimtus sprendimus informuoti Seimo kontrolierę, Pareiškėją ir Direkciją.

19. Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 14 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierė **AB Lietuvos automobilių kelių direkcijos generaliniam direktoriui** rekomenduoja:

atsižvelgiant į šios pažymos 15.2, 15.3 ir 15.5 punktuose pateiktas išvadas dėl techninių galimybių patekti į Pareiškėjui priklausantį Žemės sklypą nebuvimo, naujai įvertinti Pareiškėjo 2022 m. rugpjūčio 1 d. ir 2023 m. sausio 27 d. prašymus dėl nuovažos į Žemės sklypą įrengimo (įteisinimo) bei apie priimtus sprendimus informuoti Seimo kontrolierę, Pareiškėją ir NŽT.

Atkreiptinas dėmesys į teismų formuojamą praktiką dėl specifinio Direkcijos, kaip juridinio asmens, statuso ir veiklos (vykdomos tiek privatinės, tiek viešosios teisės reglamentuojamose srityse) pobūdžio tais atvejais, kai realizuojamos kontrolės bei tikrinimo funkcijos, užtikrinant viešosios teisės aktų, susijusių su valstybinės reikšmės keliais, laikymąsi, Direkcija veikia viešojo administravimo srityje ir tada dominuoja administraciniai teisiniai santykiai.

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 kontrolierė

Erika Leonaitė