



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITOJE „DĖL NUOSAVYBĖS TEISIŲ Į ŽEMĘ ATKŪRIMO IR ŽEMĖS REFORMOS ESAMOS BŪKLĖS VERTINIMO REZULTATŲ“ PATEIKTŲ VALSTYBINIO AUDITO REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMAS

2006 m. gruodžio 29 d. Nr. 30-10-35
Vilnius

SANTRAUKA

Pagrindiniai žemės reformos tikslai yra: užtikrinant gamtos išteklių apsaugą, įgyvendinti asmenų teisę į žemės nuosavybę bei naudojimą įstatymų nustatyta tvarka ir sąlygomis, grąžinant neteisėtai nusavintą žemę, perduodant ar suteikiant neatlygintinai nuosavybėn bei perduodant pageidaujantiems ją pirkti, išnuomojant ar suteikiant naudotis valstybinę žemę; sudaryti teisingas ekonomines prielaidas žemės rinkai plėtoti, įgyvendinti socialinį teisingumą privatizuojant valstybinę žemę.

Lietuvos Respublikos Seimas 2006 m. liepos 18 d. nutarimu Nr. X-767 pritarė Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006–2008 metų programai, kurioje numatyta iki 2007 m. gruodžio 31 d. baigti žemės reformą ir grąžinti žemę jos teisėtiems savininkams.

Iki 2006 m. liepos 1 d. kaimo vietovėje piliečiams nuosavybės teisės atkurtos į 94,48 proc. nuo piliečių prašymuose nurodyto ploto, miesto teritorijose – į 50,41 proc. nuo piliečių prašymuose nurodyto ploto.

Ataskaitoje pateikėme duomenis, kurie parodo žemės reformos esamą būklę, išskyrėme pagrindines problemas žemės reformos baigiamajame etape, atkuriant nuosavybės teises į žemę prie vandens telkinių. Taip pat įvertinome Valstybės kontrolės 2004 m. kovo 18 d. valstybinio audito ataskaitoje Nr. 2030-14 „Dėl nuosavybės teisių į žemę atkūrimo ir žemės reformos esamos būklės vertinimo rezultatų“ pateiktą rekomendacijų įgyvendinimą.

Auditoriai konstatavo, kad Žemės ūkio ministerija ir Nacionalinė žemės tarnyba ėmėsi priemonių įgyvendinti rekomendacijas ir tai sudaro prielaidas spręsti minėtoje ataskaitoje nustatytas problemas. Tačiau, jeigu Žemės ūkio ministerija ir metodiškai vadovaujanti žemės reformos darbams bei kontroliuojanti šiuos darbus Nacionalinės žemės tarnyba būtų savalaikiai parengusios teisės aktų pakeitimus, tai galėjo turėti didesnės įtakos tam, kad žemės reformos vykdymo eiga būtų pakankamai reglamentuota, o žemės reformos vykdymo kontrolė būtų veiksmingesnė.

Nuosavybės teisių į žemę, mišką ir vandens telkinius atkūrimą kaimo vietovėse lėtina projektų autorių trūkumas, sudėtingi nuosavybės teisių atkūrimo atvejai ir pretendentų pageidavimas grąžinti žemę tik natūra.

Miestų teritorijose nuosavybės teisių atkūrimą lėtina laisvos žemės trūkumas, informacijos kartografinėje medžiagoje apie laisvą (neužstatytą) žemę ir detaliai nesuplanuotas teritorijas apskričių žemėtvarkos skyriuose nebuvimas, lėtas žemės sklypų, kuriuose numatyta atkurti nuosavybės teises, detaliųjų planų rengimas, pretendentų pageidavimas grąžinti žemę tik natūra miestų teritorijose.

Auditorių nuomone, žemės reforma gali būti nebaigta Vyriausybės programoje numatytu terminu 2007 m. gruodžio 31 d. Todėl auditoriai rekomendavo Nacionalinei žemės tarnybai imtis priemonių, kad būtų laiku baigta žemės reforma; apskričių viršininkams – informuoti pretendentus, pageidaujantiems atkurti nuosavybės teises į žemę, mišką ir vandens telkinius apie realias galimybes atkurti šias teises pretendentų pageidaujamose teritorijose. Vilniaus, Kauno, Šiaulių, Panevėžio, Tauragės ir Alytaus apskričių viršininkams rekomendavo imtis papildomų priemonių, užtikrinančių informacijos kartografinėje medžiagoje apie laisvą (neužstatytą) žemę ir detaliai nesuplanuotas miestų teritorijas, gavimą ir svarstyti galimybę šio tikslo įgyvendinimui su miesto savivaldybėmis parengti bendrus priemonių planus.

Didėjantis visuomenės nepasitenkinimas, kad nepakankamai laisvai galima patekti prie valstybinės reikšmės vidaus vandens telkinių, paskatino Valstybės kontrolę domėtis žemės sklypų formavimu ir jų išdėstymu paviršinio vandens telkinių apsaugos zonose ir pakrančių apsaugos juostose.

Atliekant auditą vertinta, kaip parinktos teritorijos žemės reformos žemėtvarkos projektams rengti ir kaip vertingose vietose, prie paviršinio vandens telkinių, buvo suformuoti sklypai skirti perduoti nuosavybėn neatlygintinai piliečiams vietoj turėtos žemės kitose vietovėse. Nagrinėta Molėtų rajono Mindūnų kadastro vietovė prie Braškiškių ežeriuko ir Siesarčio ežero, Trakų rajono Onušio kadastro vietovė prie Drabužio ir Spindžiuko ežerų ir Alešiškės kadastro vietovė prie Vilūniškių ežero. Nustatyta, kad mažų sklypų projektavimas ežerų pakrantėse, mažina visuomenės galimybes naudotis rekreacinėmis zonomis. Labanoro ir Aukštadvario regioniniuose parkuose piliečiams perduodami neatlygintinai nuosavybėn kaip lygiaverčius turėtajai žemei kitose vietovėse sklypai galėjo būti suformuoti proporcingai visoje teritorijoje neužimant ežerų pakrančių. Dalis rekreaciniu požiūriu vertingų teritorijų, galėjo likti valstybės nuosavybėje.

Valstybės kontrolė rekomenduoja Vilniaus ir Utenos apskričių viršininkams sustiprinti teritorijų planavimo valstybinę priežiūrą rengiant žemėtvarkos projektus ir žemės naudojimo valstybinę kontrolę rekreacinėse ir aplinkosauginiu požiūriu vertingose teritorijose. Svarstyti galimybę dėl visuomenės informavimo priemonių naudojimo, siekiant sureguliuoti piliečių ir žemėvaldų savininkų bei kitų naudotojų santykius dėl priėjimo prie paviršinio vandens telkinių.

IŽANGA

Žemės reforma prasidėjo įsigaliojus Atkuriamojo Seimo priimtam 1991-09-01 Lietuvos Respublikos įstatymui „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ ir Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymui.

Žemės reformos tikslas (nustatytas Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatyme) yra: užtikrinant gamtos išteklių apsaugą, įgyvendinti asmenų teisę į žemės nuosavybę bei naudojimą įstatymų nustatyta tvarka ir sąlygomis, grąžinant neteisėtai nusavintą žemę, perduodant ar suteikiant neatlygintinai nuosavybėn bei perduodant pageidaujantiems ją pirkti, išnuomojant ar suteikiant naudotis valstybinę žemę; sudaryti teisinės ir ekonominės prielaidas žemės rinkai plėtoti, įgyvendinti socialinį teisingumą privatizuojant valstybinę žemę.

Iki 2006 m. liepos 1 d. kaimo vietovėje piliečiams nuosavybės teisės atkurtos į 94,48 proc. nuo piliečių prašymuose nurodyto ploto, miesto teritorijose – į 50,41 proc. nuo piliečių prašymuose nurodyto ploto.

Lietuvos Respublikos Seimas 2006 m. liepos 18 d. pritarė Keturioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006–2008 metų programai Nr. X-767, kurioje numatyta iki 2007 m. gruodžio 31 d. baigti žemės reformą ir grąžinti žemę jos teisėtiems savininkams.

Tačiau kyla abejonių, ar nustatytu terminu žemės reforma bus įgyvendinta ir atkurtos nuosavybės teisės į žemę visiems prašymus pateikusiems piliečiams. Pagrindiniai audito klausimai buvo šie: įvertinti nuosavybės teisių į žemę, mišką, vandens telkinius atkūrimo būklę ir nustatyti, ar bus grąžinta žemė jos teisėtiems savininkams ir baigta žemės reforma Vyriausybės programoje numatytu terminu. Nuosavybės teisių į žemę atkūrimas vertintas rezultatyvumo požiūriu.

Ataskaitoje pateikiama žemės reformos esama būklė, išskiriant pagrindines problemas žemės reformos baigiamajame etape ir žemės sklypų projektavimą, atkuriant nuosavybės teises į žemę prie vandens telkinių.

Vykdam žemės reformą ir pasikeitus nuosavybės teisės į žemę formai, pasikeitė ir patekimo prie atvirų vandens telkinių galimybės bei rekreacijos poreikiams naudojamų vandens telkinių eksploatavimo sąlygos. Didėjantis visuomenės nepasitenkinimas dėl to, kad nepakankamai laisvai galima patekti prie vandens telkinių, paskatino Valstybės kontrolę domėtis žemės sklypų formavimu ir jų išdėstymu paviršinio vandens telkinių apsaugos zonose ir pakrančių apsaugos juostose. Atliekant auditą buvo nagrinėjama ir vertinama, kaip parinktos teritorijos suformuotiems sklypams, perduotiems piliečiams neatlygintinai nuosavybėn vietoj turėtos žemės kitose vietovėse.

Kadangi nagrinėti klausimai yra skirtingi, audito ataskaita susideda iš dviejų dalių. Pirmoje dalyje yra atlikome valstybinio audito ataskaitoje „Dėl nuosavybės teisių į žemę atkūrimo ir žemės reformos esamos būklės vertinimo rezultatų“ pateiktų valstybinio audito rekomendacijų

įgyvendinimo analizę ir vertinome nuosavybės teisių į žemę, mišką, vandens telkinius atkūrimo esamą būklę. Antroje dalyje pateikiama žemės sklypų projektavimo, atkuriant nuosavybės teises į žemę, vandens telkinių apsaugos juostose ir zonose vertinimas.

I DALIS

AUDITO OBJEKTAS

Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. spalio 21 d. rezoliucijoje Valstybės kontrolei pateiktas siūlymas atlikti nuosavybės teisių atkūrimo į žemę ir žemės reformos esamos būklės auditą pasirinktose kiekvienos savivaldybės kadastro vietovėse, atskirai įvertinant nuosavybės teisių į žemę atkūrimą natūra bei laisvos žemės fondo būklę ir žemės privatizavimo galimybes.

Valstybės kontrolė 2004 m. kovo 18 d. valstybinio audito ataskaitoje Nr. 2030-14 „Dėl nuosavybės teisių į žemę atkūrimo ir žemės reformos esamos būklės vertinimo rezultatų“ pateikė rekomendacijas Nacionalinei žemės tarnybai ir Žemės ūkio ministerijai.

Lietuvos Respublikos Seimui Valstybės kontrolė 2004 m. kovo 31 d. pateikė pažymą „Dėl nuosavybės teisių į žemę atkūrimo ir žemės reformos esamos būklės vertinimo“.

Atlikus minėtą auditą buvo nustatytos pagrindinės problemos, susijusios su nuosavybės teisių į žemę atkūrimu ir žemės reformos įgyvendinimu. Nacionalinei žemės tarnybai ir Žemės ūkio ministerijai buvo pateiktos rekomendacijos sistemai tobulinti.

Audito objektas – valstybinio audito ataskaitoje „Dėl nuosavybės teisių į žemę atkūrimo ir žemės reformos esamos būklės vertinimo rezultatų“ pateiktų valstybinio audito rekomendacijų įgyvendinimas ir nuosavybės teisių į žemę atkūrimo esamos būklės vertinimas.

AUDITO SUBJEKTAI

Subjektai, kuriuose atlikome auditą:

Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos (toliau – Nacionalinė žemės tarnyba) (kodas – 188704927), kuri formuoja valstybinę politiką žemės tvarkymo, administravimo klausimais, buveinės adresas – Gedimino pr. 19, Vilnius. Nacionalinei žemės tarnybai vadovauja generalinis direktorius Kazys Maksvytis. Minėtas subjektas pasirinktas, atsižvelgiant ir į tai, kad šiai tarnybai buvo pateiktos valstybinio audito ataskaitos „Dėl nuosavybės teisių į žemę atkūrimo ir žemės reformos esamos būklės vertinimo rezultatų“ rekomendacijos, kurių įgyvendinimą vertinome šio audito metu.

Vieni iš svarbiausių Nacionalinės žemės tarnybos uždavinių yra šie:

- įgyvendinti valstybės politiką žemės tvarkymo ir administravimo bei žemės reformos, nekilnojamojo turto kadastro, apskaitos, geodezijos, kartografijos ir geoferencinių duomenų bazių bei informacinių sistemų, kurių reikia žemės ūkiui plėtoti, kūrimo srityje;

- rengti žemės reformos įgyvendinimo, valstybinio geodezinio pagrindo sudarymo, atnaujinimo, kartografavimo, georeferencinių duomenų bazių kūrimo ir pagal kompetenciją kitas valstybines programas, koordinuoti ir kontroliuoti jų įgyvendinimą;

- teikti siūlymus Lietuvos Respublikos Vyriausybei dėl valstybinių programų, tarptautinių projektų žemės reformos, valstybinės žemėtvarkos, nekilnojamojo turto kadastro, geografinių informacinių sistemų, kartografijos, geodezijos darbų finansavimo iš Lietuvos Respublikos biudžeto;

- kontroliuoti, kad žemės reforma būtų vykdoma laikantis Lietuvos Respublikos teisės aktų.

Vilniaus apskrities viršininko administracija (kodas – 188601845), buveinės adresas – Europos a. 1, Vilnius. Šį subjektą pasirinkome, atsižvelgdami į tai, kad šioje apskrityje daugiausiai atsiliekiama atkuriant nuosavybės teises į žemę. Vilniaus apskrities viršininko pareigas iki 2006 m. liepos 26 d. ėjo Gintaras Gibas, vėliau – Alfonsas Macaitis.

Apskrities viršininkas apskrities teritorijoje:

- įgyvendina žemės reformą; įstatymo nustatyta tvarka organizuoja ir vykdo žemės naudojimo valstybinį reguliavimą ir žemės naudojimo valstybinę kontrolę; tvarko laisvos valstybinės žemės fondą, išskyrus žemę, perduotą valdyti savivaldybių institucijoms (Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 10 str.);

- įstatymų nustatytais atvejais tvirtina ir įgyvendina žemėtvarkos schemas, žemės reformos žemėtvarkos projektus ir kitus žemėtvarkos planavimo dokumentus (Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo 32 str.).

AUDITO TIKSLAS IR VERTINIMO KRITERIJAI

Įvertinti, kaip vykdomos rekomendacijos, pateiktos valstybinio audito ataskaitoje „Dėl nuosavybės teisių į žemę atkūrimo ir žemės reformos esamos būklės vertinimo rezultatų“.

Atsižvelgdami į tai, kad iki 2007 m. gruodžio 31 d. planuojama baigti žemės reformą ir gražinti žemę jos teisėtiems savininkams, siekėme įvertinti nuosavybės teisių į žemę atkūrimo ir žemės reformos esamą padėtį, išsiaiškinti problemas ir ar visose apskrityse bus baigta žemės reforma ir piliečiams atkurtos nuosavybės teisės į žemę, mišką ir vandens telkinius Vyriausybės programoje patvirtintu terminu.

Atsižvelgdami į audito tikslą vertinome:

- nuosavybės teisių į žemę, mišką, vandens telkinius atkūrimo būklę apskrityse;
- galimybę nustatytu terminu baigti nuosavybės teisių į žemę, mišką ir vandens telkinius atkūrimą ir žemės reformą.

AUDITO PROCESAS

Atsižvelgiant į sisteminio audito ir nagrinėjamų klausimų pobūdį, informacija buvo renkama iš audituojamų subjektų, apskričių viršininkų administracijų, VĮ Valstybinio žemėtvarkos instituto, žemėtvarkos projektus rengiančių kitų juridinių ir fizinių asmenų.

Audito metu duomenys buvo renkami:

- nagrinėjant audito ir kitų subjektų pateiktus dokumentus ir kitą informaciją;
- naudojantis valstybinių auditų duomenimis;
- per susitikimus su Nacionalinės žemės tarnybos, Vilniaus apskrities viršininko administracijos Žemės tvarkymo departamentu ir Vilniaus rajono žemėtvarkos skyriaus darbuotojais bei pateikiant jiems raštiškas užklausas;
- teikiant klausimynus subjektų darbuotojams.

Audito metu apklausėme visas apskričių viršininkų administracijas, kai kuriuos juridinius ir fizinius asmenis, rengiančius žemės reformos žemėtvarkos projektus, kurių atsakymų analizes pateikiame ataskaitoje.

Audito įrodymai buvo renkami taikant skaičiavimo, tikrinimo, apklausos ir analitinės procedūras.

Atlikdami auditą, laikėmės prielaidos, kad audituojamų ir kitų subjektų pateiktų dokumentų kopijos atitinka jų originalus, o pateikta informacija yra teisinga ir išsami.

Audituojamas laikotarpis – 2004–2006 metų I pusmetis. Tam tikrais atvejais buvo renkami su konkrečiais audito klausimais susiję duomenys už 2006 metų trečiąjį ketvirtį.

Auditas pradėtas 2006-07-10, baigtas 2006-12-01. Auditą atliko vyresnysis valstybinis auditorius A. Zinkevičius (grupės vadovas iki 2006-09-19), vyriausiasis valstybinis auditorius G. Spūdys ir specialistė (auditoriaus padėjėja) N. Miškinytė. Nuo 2006 m. rugsėjo 19 d. audito grupės vadovas – vyriausiasis valstybinis auditorius V. Norkus.

AUDITO REZULTATAI

1. Rekomendacijų, pateiktų 2004-03-18 valstybinio audito ataskaitoje „Dėl nuosavybės teisių į žemę atkūrimo ir žemės reformos esamos būklės vertinimo rezultatų“, įgyvendinimas.

REKOMENDACIJOS

Nacionalinei žemės tarnybai:

1. Inicijuoti, kad kadastro vietovėms, kurios neturi projektuotojų, žemės reformos žemėtvarkos projektams užbaigti apskričių viršininkų administracijos įstatymų nustatyta tvarka sudarytų sutartis su projektuotojais, galinčiais atlikti tokios rūšies darbus.

Institucija, įgyvendindama rekomendaciją, kreipėsi į žemės reformos žemėtvarkos projektavimo darbus atliekančius juridinius asmenis ir įpareigojo juos parengti kadastro vietovių žemės reformos žemėtvarkos projektų papildymų rengimo grafikus ir priemonių planus, taip pat į Lietuvos Gedimino technikos universiteto ir Lietuvos žemės ūkio universiteto rektorius, kad jie ragintų studentus įsitraukti į žemės reformos žemėtvarkos darbų vykdymą. Nacionalinė žemės tarnyba įpareigojo Valstybinio žemėtvarkos instituto direktorių padidinti kadastro vietovėse dirbančių projekto autorių darbo našumą.

Nacionalinė žemės tarnyba inicijavo apskričių viršininkų administracijas nedelsiant sudaryti papildomas sutartis su projektuotojais kadastro vietovėse, kuriose nepakanka projektuotojų, žemės reformos žemėtvarkos projektų darbams vykdyti.

Tačiau auditoriai konstatuoja, kad problema, susijusi su projektuotojų trūkumu, liko iki galo neišspręsta, nes projektuotojų žemės reformos žemėtvarkos projektų darbams rengti vis dar trūksta. Ši rekomendacija įgyvendinta daugiau formos, nei turinio aspektu.

2. Parengti ir patvirtinti Metodikos pataisas, numatančias žemės reformos žemėtvarkos projektų planuose apskaičiuoti visos kadastro vietovės teritorijos likusį Laisvosios žemės fondą, atliekant kadastro vietovės teritorijos sudedamųjų dalių sumos ir kadastro vietovės bendrojo ploto kontrolinį palyginimą.

Įgyvendindama rekomendaciją Žemės ūkio ministerija 2006-04-20 įsakymu Nr. 3D-159 papildė Žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo ir įgyvendinimo metodiką (toliau – Metodika), kurioje reglamentavo kadastro vietovės laisvos valstybinės žemės plotų nustatymo darbų atlikimą. Laisvos žemės fondas skaičiuojamas nustatant kadastro vietovės sudedamųjų dalių plotus ir plotų suma palyginama su kontroliniu kadastro vietovės bendru plotu. Tokiu būdu sudarytos prielaidos tiksliai apskaičiuoti laisvos žemės plotus. Šiuo metu auditoriai konstatuoja, kad duomenys apie laisvos žemės plotus nėra pakankamai tikslūs.

3. Reglamentuoti piliečių, pageidaujančių įsigyti žemę, mišką ir vandens telkinius, eiliškumo grupių – tęstinių visos kadastro vietovės sąrašų sudarymą tiems, kurių prašymai liko nepatenkinti.

Įgyvendinant rekomendaciją, minėtoje Metodikoje reglamentuoti piliečių, pageidaujančių įsigyti žemę, mišką ir vandens telkinius, eiliškumo grupių sudarymo principai.

Piliečių, pageidaujančių įsigyti žemę, mišką, vandens telkinį, eiliškumas sudaromas iš apskrities viršininko įsakymu patvirtintų gautų prašymų sąrašų, papildant ankstesnes kadastro vietovės eiliškumą grupes. Todėl, mūsų nuomone, palengvėjo žemės reformos žemėtvarkos projektų vykdymo kontrolė.

Auditoriai mano, kad ši rekomendacija yra įgyvendinta.

4. Saugotinosiose teritorijose ir gamtos patrauklumo požiūriu prestižinėse vietose sutvarkyti nuosavybės teisių atkūrimo priežiūrą, suteikiant žemę, mišką, vandens telkinius neatlygintinai nuosavybėn piliečiams, pristačiusiems išvadas iš kitų rajonų (savivaldybių). Reglamentuoti rajonų žemėtvarkos skyrių visų lygių darbuotojų pareigas ir su projektuotojais sudaromų sutarčių sąlygas, kad būtų užtikrinta tinkama pretendentų, pristačiusių išvadas, gyvenamųjų vietų teisingo deklaravimo kontrolė.

Metodikoje įrašyti ir patvirtinti projektavimo ypatumus, kad projektuojant žemės sklypus patraukliose gamtinėse vietovėse ir saugotinosiose teritorijose, konsultuojant architektams ir gamtosaugininkams būtų pažymėtos statybų vietos, atitinkančios visas gamtosaugos ir rekreacijos normas, arba nurodyta, jog projektuojamuose žemės sklypuose statyba draudžiama.

Įgyvendinant rekomendaciją, minėtoje Metodikoje reglamentuotos žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo ir įgyvendinimo darbų kontrolę vykdančių institucijų teisės ir pareigos, tačiau problema, susijusi su žemės sklypų projektavimu patraukliose vietose, išliko. Plačiau apie šią problemą ir galimus jos sprendimo būdus aprašyta antroje ataskaitos dalyje.

Žemės ūkio ministerija ir Nacionalinė žemės tarnyba ėmėsi priemonių įgyvendinti rekomendacijoms, pateiktoms Valstybės kontrolės 2004 m. kovo 18 d. valstybinio audito ataskaitoje Nr. 2030-14 „Dėl nuosavybės teisių į žemę atkūrimo ir žemės reformos esamos būklės vertinimo rezultatų“. Auditorių nuomone, tai sudaro prielaidas spręsti minėtoje ataskaitoje nustatytas problemas.

Jeigu Žemės ūkio ministerija ir metodiškai vadovaujanti žemės reformos darbams bei kontroliuojanti šiuos darbus Nacionalinės žemės tarnyba būtų savalaikiai parengusios teisės aktų pakeitimus, tai galėjo turėti didesnės įtakos tam, kad žemės reformos vykdymo eiga būtų pakankamai reglamentuota, o žemės reformos vykdymo kontrolė būtų veiksmingesnė.

2. Nuosavybės teisių į žemę, mišką, vandens telkinius atkūrimo būklė.

Valstybės kontrolė nuo žemės reformos pradžios nuolat atliko auditus, susijusius su žemės reforma. Žemės reformos problemos ne kartą buvo nagrinėjamos ir sprendžiamos įvairiose valdžios ir valdymo institucijose. Lietuvos Respublikos Seimo laikinosios komisijos nuosavybės teisių į žemę atkūrimo tvarkos pažeidimams Vilniaus apskrityje iširti atliktos nuosavybės gražinimo eigos Lietuvoje stebėsenos išvadose, kurioms pritarė Lietuvos Respublikos Seimas 2004 m. liepos 15 d. nutarimu Nr. IX-2400, buvo pateiktos problemos, susijusios su nuosavybės teisių atkūrimu ne tik Vilniaus apskrityje, bet ir visoje šalyje. Išvadose konstatuota, kad nuosavybės teisių atkūrimą sunkino daugelis aplinkybių, iš jų:

- *1991 m. birželio 18 d. priimtas Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ buvo keičiamas ir pildomas 19 kartų, jo galiojimas sustabdytas ir vietoj jo 1997 m. liepos 1 d. priimtas Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas Nr. VIII-359, kuris taip pat buvo keičiamas ir pildomas. Tokia dažna šių ir kitų nuosavybės gražinimą reglamentuojančių norminių teisės aktų kaita neigiamai veikė visą nuosavybės gražinimo eigą;*

- *Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 2 str. „Piliečiai, turintys teisę į nuosavybės teisių atkūrimą“ 3 dalies (1999-05-13 įstatymas Nr. VIII-1181) pakeitimas, kuris leido notaro patvirtinta sutartimi nuosavybės teises perduoti ne tik artimiesiems, giminaičiams, bet ir „kitiems asmenims“;*

- *Žemės ūkio paskirties žemės vertė nustatoma pagal jos našumo balą, neatsižvelgiant į žemės sklypo vietos patrauklumą komerciniu, rekreaciniu požiūriu, atkuriant nuosavybę kitoje nei buvo anksčiau vietoje;*

- *Miestų savivaldybių, ypač jų vadovų, norminių teisės aktų, reglamentuojančių žemės gražinimo tvarką miestuose skirtingas, interpretavimas.*

Mūsų nuomone, Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ daugkartinis keitimas, Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 2 straipsnio 3 dalies keitimas buvo vienos iš pagrindinių priežasčių, neigiamai veikusių nuosavybės teisių į žemę atkūrimo procesą, dariusių jį sudėtingą ir turėjusių įtakos jo ilgai trukmei.

Praėjus 2 metams po minėtų išvadų pateikimo, audito metu surinkti duomenys rodo, kad kai kurios problemos yra aktualios ir dabar, svarbiausia iš jų – liko nepašalintos priežastys, trukdančios nuosavybės teisių atkūrimą į žemę miestuose.

Ataskaitoje, atsižvelgdami į skirtingą nuosavybės teisių į žemę atkūrimo tempą miesto ir kaimo vietovėse, atskirai aptariame žemės gražinimo būklę kaimo vietovėse ir miestuose, išskirdami pagrindines žemės reformos problemas baigiamajame etape.

Nacionalinės žemės tarnybos duomenimis, iki 2006 m. liepos 1 d. šalyje buvo pateiktas 760 821 piliečių prašymas atkurti nuosavybės teises į žemę, mišką, vandens telkinius – į 4 026 714 ha plotą¹:

- kaimų vietovėse buvo pateikti 706 732 piliečių prašymai į 3 979 490 ha žemės, tai sudarė 98,83 proc. bendro piliečių prašymuose nurodyto ploto šalyje;
- miestų teritorijose buvo pateikti 54 089 piliečių prašymai į 47 224 ha žemės, tai sudarė 1,17 proc. bendro piliečių prašymuose nurodyto ploto.

Iki 2006 m. liepos 1 d. nuosavybės teisės į žemę, mišką ir vandens telkinius atkurtos:

- kaimo vietovėse į 94,49 proc. (kuris sudaro 3 760 325 ha) piliečių prašymuose nurodyto ploto (jie yra pateikę visus nuosavybės teisę įrodančius ar giminystės ryšį su buvusiu savininku patvirtinančius dokumentus);
- miestuose į 50,41 proc. (kuris sudaro 23 804 ha) piliečių prašymuose nurodyto ploto (jie yra pateikę visus nuosavybės teisę įrodančius ar giminystės ryšį su buvusiu savininku patvirtinančius dokumentus).

Iš pateiktų duomenų matyti, kad kaimo vietovėse žemės reforma jau baigiama, tačiau miestų teritorijose žemės gražinimo darbai dar tik įpusėjo.

Audito metu nustatyta, kad, be minėtų piliečių, kurie pageidauja atkurti nuosavybės teises į žemę ir yra pateikę visus reikiamus dokumentus, yra ir tokių, kurie pateikė prašymus atkurti nuosavybės teises, tačiau nepateikė nuosavybės teises patvirtinančių ir giminystės ryšį įrodančių dokumentų²: kaimo vietovėse – apytiksliai 11 488 piliečių prašymų į 68 923 ha plotą (1,73 proc. viso piliečių prašymuose pateikto ploto kaimo vietovėje), miestuose – 5272 piliečių prašymai į 4498 ha plotą (9,5 proc. viso piliečių prašymuose pateikto ploto miestuose).

Kadangi dalis minėtų asmenų gali pateikti trūkstamus dokumentus, auditorių nuomone, yra tikimybė, kad pretendentu, pageidaujančių atkurti nuosavybės teises į miestų žemę, skaičius didės.

Kaip minėjome, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006–2008 metų programoje numatyta iki 2007 m. gruodžio 31 d. baigti žemės reformą ir grąžinti žemę jos teisėtiems savininkams. Tačiau surinkti duomenys rodo, kad yra rizika, jog ši programos dalis nustatytu terminu nebus įgyvendinta.

¹ Nacionalinė žemės tarnyba vadovaujasi Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos 2003 m. gruodžio 17 d. įsakymu Nr. 3D-534 (2005 m. balandžio 13 d. įsakymo Nr. 3D-215 redakcija) patvirtinta informacijos rinkimo forma.

² Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme (1997-07-01 Nr. VIII –359) nustatyta, kad „piliečiai, padavę prašymus atkurti nuosavybės teises į nekilnojamąjį turtą, bet nepateikę nuosavybės teises bei giminystės ryšį su savininku patvirtinančių dokumentų, šiuos dokumentus iki 2003 m. gruodžio 31 d. turi pateikti šio įstatymo 17 str. nurodytoms institucijoms“. Taip pat įstatyme reglamentuota, kad piliečiai, kurie praleido nustatytą terminą dėl praeisčių, kurias teismas pripažįsta svarbiomis, praleistas terminas gali būti atnaujinamas.

Viena iš priežasčių, dėl kurių ši programos dalis nustatytu terminu gali būti neįvykdyta, auditorių nuomone, yra tai, jog Nacionalinė žemės tarnyba, įgyvendindama valstybės politiką žemės reformos srityje, imasi nepakankamų priemonių, kad Vyriausybė šį uždavinį savalaikiai įgyvendintų. Tokią prielaidą patvirtina ir ataskaitos 2.1 ir 2.2 dalyse pateikta nuosavybės teisių atkūrimo į žemę būklės analizė.

Toliau ataskaitoje plačiau nagrinėsime nuosavybės teisių atkūrimo būklę:

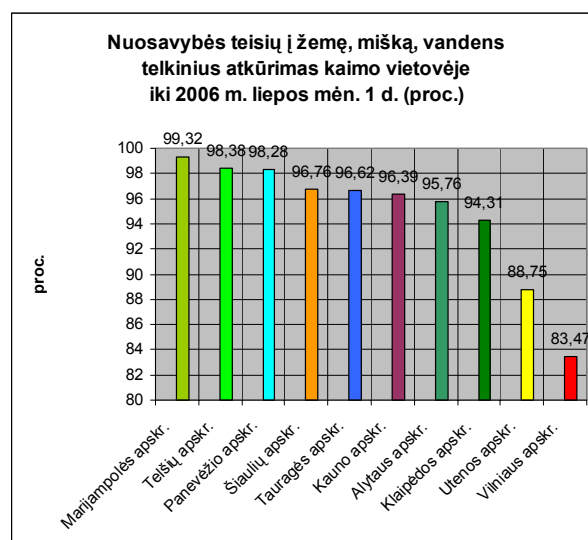
- kaimo vietovėse;
- miesto teritorijose.

2.1. Nuosavybės teisių į žemę, mišką, vandens telkinius atkūrimo būklė kaimo vietovėje 2006 m. liepos 1 d.

Ataskaitoje minėta, kad nuosavybės teisės į žemę, mišką, vandens telkinius kaimo vietovėje atkurtos į 94,48 proc. nuo piliečių prašymuose nurodyto ploto.

Audito metu nustatyta, kad nuosavybės teisių į žemę, mišką ir vandens telkinius atkūrimas, skaičiuojant procentais, apskrityse yra panašus, išskyrus Utenos ir Vilniaus apskritis, kur grąžintos žemės (procentais) yra mažiausia.

Iš 1 grafike pateiktų duomenų matyti, kad iki 2006 m. liepos 1 d. sparčiausiai žemės reforma buvo vykdoma Marijampolės apskrityje, čia nuosavybės teisės atkurtos net į 99,32 proc. piliečių prašymuose nurodyto ploto. Kitose apskrityse žemės reforma taip pat baigiasi. Telšių, Panevėžio, Šiaulių, Tauragės, Kauno, Alytaus ir Klaipėdos apskrityse nuosavybės teisės į žemę, mišką, vandens telkinius liko atkurti iki 6 procentų nuo piliečių prašymuose nurodyto ploto. Utenos ir Vilniaus apskrityse žemės grąžinimas piliečiams vyksta lėčiausiai. Utenos apskrityje nuosavybės teisės atkurtos į 88,75 proc. nuo piliečių prašymuose nurodyto ploto, o Vilniaus apskrityje – į 83,47 proc. piliečių prašymuose nurodyto ploto.



1 grafikas

Vilniaus apskrities kaimo vietovėse žemė piliečiams grąžinama lėčiausiai, mažiausiai apskrityje nuosavybės teisių į žemę atkurta Vilniaus rajone, todėl šių teisių atkūrimo būklę šiame rajone panagrinėsime išsamiau.

Iki 2006 m. liepos 1 d. Vilniaus rajone dėl nuosavybės teisių į žemę atkūrimo pateikti 31 052 piliečių prašymai į 120 231 ha žemės plotą, iš jų:

- 71 393 ha gražinti žemę natūra;
- 44 845 ha perduoti nuosavybėn neatlygintinai, iš jų 35 159 ha (78,4 proc.) atsikelta iš

kitų rajonų;

- 3 993 ha kompensuojant už valstybės išperkama žemę.

Iki minėtos datos nuosavybės teisės atkurtos į 81 457 ha (67,75 proc. nuo visų piliečių prašymuose nurodyto ploto). Vilniaus rajone nuosavybės teisės į žemę dar liko atkurti į 38 774 ha žemės plotą, iš jų:

- 12 809 ha žemės natūra (33 proc. ploto, į kurią neatkurtos nuosavybės teisės);
- 25 965 ha perduodant nuosavybėn neatlygintinai (67 proc. ploto, į kurią neatkurtos nuosavybės teisės).

Audito metu nustatyta, kad Vilniaus rajone dar liko atkurti nuosavybės teisės į žemę, mišką, vandens telkinius į 38 774 ha plotą, tačiau laisvos (neužstatytos) valstybinės žemės ploto rajone buvo likę 32 396 ha. *Auditorių nuomone, Vilniaus rajone nebus patenkinti visų pretendentų prašymai atkurti nuosavybės teisės į žemę, mišką ir vandens telkinius.* Pagal piliečių prašymus jau yra suformuoti žemės sklypai patvirtintuose projektuose į 15 264 ha tai sudaro 39 proc. ploto, į kurią dar nėra atkurtos nuosavybės teisės).

Kaip minėta, nuosavybės teisių atkūrimas į žemę, mišką, vandens telkinius planuojamas baigti iki 2007 m. gruodžio 31 d.

Auditorių nuomone, jei nuosavybės teisių į žemę atkūrimas vyks tokiu tempu, kaip paskutiniuosius 1,5 metų, yra rizika, kad Vilniaus ir Utenos apskrities kaimo vietovėse žemės reforma numatytu terminu nebus baigta. Mūsų nuomone, minėtos apskritys nuosavybės teisių atkūrimo tempus turėtų padidinti beveik 3 kartus, kad žemės reforma būtų baigta numatytu laiku.

Atlikta analizė Vilniaus ir Utenos apskrityje, taip pat duomenys iš kitų apskričių, leido nustatyti priežastis, kurios lėtina nuosavybės teisių atkūrimą į žemę, mišką, vandens telkinius Lietuvos kaimo vietovėse:

- Nuosavybės teisių į žemę atkūrimas į vienkiemius neišskirstytuose kaimuose yra lėtas dėl sunkiai nustatomų rėžiuose buvusių žemės valdų ribų, nes trūksta archyvinių kartografinių planų.
- Pretendentų neatvykimas matuojant žemės sklypus. Dėl to nukenčia kiti piliečiai pageidaujantys atkurti nuosavybės teisės į žemę, nes užsitęsia projekto rengimo darbai.
- Pretendentų pageidavimas gražinti žemę natūra. Dažnai pretendentai nepageidauja kitų nuosavybės teisių atkūrimo būdų, kaip tik žemę gražinti natūra, arba atlyginti už ją rinkos kaina.

- *Mūsų nuomone, pretendentams, kurie pageidauja atkurti nuosavybės teises natūra turėtoje vietoje ir nesutinka su siūlomais naujais žemės sklypais ar atlyginimo būdais, vėliau gali būti sunkiau rasti laisvos žemės plotą net ir kitose apskrityse.*

- Projektuotojų trūkumas žemės reformos žemėtvarkos projektų darbams rengti ir įgyvendinti bei jų skaičiaus mažėjimas. Konkurencijos tarp jų nebuvimas nesudaro sąlygų pasirinkti tinkamiausią aukštos kvalifikacijos projekto autorių žemėtvarkos darbams atlikti. Atskirų žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo ir įgyvendinimo darbų vertė ne visais atvejais atitinka darbų sudėtingumą žemės reformos baigiamajame etape, kai yra likę patys sunkiausi, problemiškesni darbai ir sprendimai.

- Kiti sudėtingi nuosavybės teisių į žemę, mišką, vandens telkinius atkūrimo atvejai, ilginantys nuosavybės teisių į žemę, mišką, vandens telkinius atkūrimo procesą:

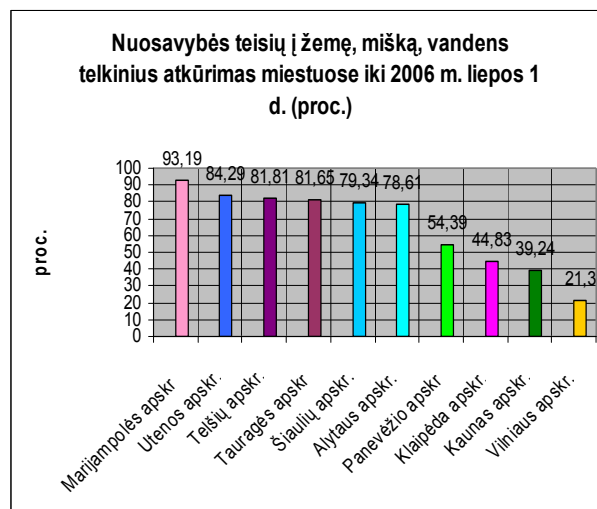
- skundų nagrinėjimas ir teisminiai ginčai dėl žemės sklypų ribų;
- konfliktai tarp pretendentų ir gretimų žemės sklypų savininkų;
- pretendentų nesutikimas su siūlomais įstatyme nustatytais atlyginimo būdais už valstybės išperkama žemę.

2.2. Nuosavybės teisių į žemę, mišką, vandens telkinius atkūrimo būklė miesto teritorijose 2006 m. liepos 1 d.

Piliečiams atkurtos nuosavybės teisės į žemę, mišką, vandens telkinius – į 23 804 ha plotą miestuose, kuris sudaro 50,41 proc. viso piliečių prašymuose nurodyto ploto.

Audito metu nustatyta, kad nuosavybės teisių į žemę, mišką ir vandens telkinius atkūrimas, skaičiuojant procentais, apskrityse yra skirtingas.

Šalies mastu nuosavybės teisių į žemę, mišką, vandens telkinius atkūrimas miestuose vyksta kur kas lėčiau negu kaimo vietovėse. Audito metu atlikta nuosavybės teisių į žemę atkūrimo miestų teritorijose analizė parodė, kad sparčiausiai žemė gražinama Marijampolės apskrities miestuose, čia nuosavybės teisės atkurtos į 1621 ha plotą, kuris sudaro 93,19 proc. piliečių prašymuose nurodyto ploto. Nors Utenos apskrities kaimo vietovėse žemės reforma vyksta lėtai, tačiau pagal nuosavybės teisių atkūrimo spartą miestų teritorijose ji yra antroje vietoje. Klaipėdos, Kauno ir Vilniaus apskričių miestuose



2 grafikas

nuosavybės teisės atkurtos mažiau nei pusei piliečių, pateikusių prašymus. Atliktos analizės duomenys pateikti 2 grafike.

Vilniaus apskrities miestuose nuosavybės teisių atkūrimas, kaip ir kaimo vietovėse, vyksta lėčiausiai, nuosavybės teisės atkurtos tik į 2 569 ha plotą, kuris sudaro 21,30 proc. piliečių prašymuose nurodyto ploto. Mažiausiai apskrityje nuosavybės teisių į žemę atkurta Vilniaus mieste, todėl panagrinėsime, kaip šios teisės atkuriamos šiame mieste.

Dėl nuosavybės teisių į žemę atkūrimo Vilniaus mieste iki 2006 m. liepos 1 d. pateikta 6 318 piliečių prašymai į 8 950 ha plotą, kuris sudaro 74 proc. bendro piliečių prašymuose nurodyto ploto visoje apskrityje. Vilniaus apskrities viršininkas iki minėtos datos yra priėmęs 3 366 sprendimus atkurti nuosavybės teises į 862 ha plotą, kuris sudaro 9,63 proc. bendro piliečių prašyme nurodyto ploto.

Įvertinę tai, kad nuo žemės reformos pradžios šalies miestuose nuosavybės teisės atkurtos tik į 50,41 proc. piliečių prašymuose nurodyto ploto, siekėme išsiaiškinti, ar apskritys planuoja baigti nuosavybės teisių atkūrimą ir žemės reformą miestuose numatytu terminu ir kada, jų nuomone, bus gražinta visa žemė jos teisėtiems savininkams miestuose.

Per apklausą metu Vilniaus, Kauno, Marijampolės, Šiaulių ir Utenos apskričių viršininkų administracijos nurodė, kad nuosavybės teisių atkūrimą miestuose planuoja baigti iki 2007 m. gruodžio 31 d., tačiau atkreipiame dėmesį į tai, kad Vilniaus ir Kauno apskrityse atkurtas nuosavybės teisių į plotą procentas nuo ploto nurodyto piliečių prašymuose yra mažiausias. Panevėžio apskrities viršininko administracija žemės reformą miestuose planuoja baigti 2009 m., Klaipėdos ir Tauragės – 2010 m. Alytaus ir Telšių apskričių viršininkų administracijos nurodė, kad nuosavybės teisių atkūrimas visuose apskrities miestuose bus baigtas tik tada, kai savivaldybės administracijos parengs natūra gražinamų žemės sklypų, taip pat perduodamų neatlygintinai nuosavybėn žemės sklypų planus ir individualiai statybai žemės sklypų detaliuosius planus.

Audito metu nustatėme priežastis, apsunkinančias nuosavybės teisių į žemę, mišką ir vandens telkinius atkūrimą miestų vietovėse:

- Lėtas gražintinų žemės sklypų detaliųjų planų rengimas. Savivaldybei neparengus žemės sklypų, gražintinų natūra ar perduodamų nuosavybėn neatlygintinai, detaliųjų planų, apskričių viršininkų administracijos pareigūnai negali ruošti nuosavybės teisių atkūrimo bylų sprendimams parengti, o tai lėtina žemės gražinimo darbus ir daro įtaką žemės reformos spartai.

- Laisvos (neužstatytos) žemės ploto trūkumas miestuose. Kaip matyti iš 1 lentelėje pateiktų duomenų, Vilniaus, Kauno, Alytaus, Utenos, Panevėžio, Tauragės ir Šiaulių apskričių miestuose laisvos (neužstatytos) žemės ploto gali neužtekti, kad būtų patenkinti visi pretendentų prašymai atkurti nuosavybės teises į žemę.

Trūkstamos laisvos žemės plotas miestuose

Apskritis	Miestai	Trūkstamas žemės plotas (ha)
Alytaus	Alytus	422
	Druskininkai	120
	Veisiejai	4
Iš viso:		546
Kauno	Kaunas	4182
	Birštonas	151,08
	Kaišiadorys	49
	Garliava	12
	Žiežmariai	1,5
Iš viso:		4395,58
Panevėžio	Kupiškis	3
	Panevėžio	1459
Iš viso:		1462
Šiaulių	Šiauliai	25
Tauragės	Tauragė	30-40
Utenos	Utena	32
Vilniaus	Vievis	68,8
	Elektrėnai	169,6
	Šalčininkai	65,5
	Eišiškės	48
	Širvintos	12,43
	Švenčionys	19,44
	Švenčionėliai	35,88
	Pabradė	35,7
	Trakai	52,88
	Lentvaris	13,88
	Rūdiškės	38
	Ukmergė	46
	Nemenčinė	69,6
	Vilnius	4497,88
Grigiškės	199,14	
Iš viso:		5372,73

Surinkti duomenys rodo, kad piliečiams, pageidaujantiems atkurti nuosavybės teises į žemę 1 lentelėje išvardytuose apskričių miestuose, gali pritrūkti laisvos žemės. Ši problema aktuali tik kai kuriems miestams ir miesteliams (nurodytiems lentelėje), tačiau žemės reformos pabaigoje ji gali turėti įtakos ir žemės reformos eigai kaimo vietovėje. Pretendentai pageidaujantys atkurti nuosavybės teises į žemę, turės ieškoti laisvos žemės kitose kadastro vietovėse, o tai gali prailginti nuosavybės teisių atkūrimo į žemę procesą.

- Dažni piliečių nesutikimo su pasiūlytais už žemę atlyginimo natūra būdais atvejai. Piliečiai nesutinka su apskričių viršininkų pasiūlytais už miestuose turėtą žemę, kuri šiuo metu yra

valstybės išperkama, atlyginimo būdais. Jie sutinka su žemės gražinimo natūra būdu arba pageidauja, kad už žemę būtų atlyginta rinkos kaina, o tai stabdo žemės gražinimo darbus miestuose.

- Informacijos kartografinėje medžiagoje apie laisvą (neužstatytą) žemę, kuri nepriskirta valstybės išperkamai, neturėjimas Vilniaus apskrities Vilniaus ir Trakų rajonų žemėtvarkos skyriuose, Tauragės apskrities Tauragės, Šilalės, Jurbarko rajonų ir Pagėgių žemėtvarkos skyriuose, Alytaus apskrities Druskininkų miesto žemėtvarkos skyriuose.

Remiantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-09-29 nutarimu Nr. 1057 patvirtintos Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo įgyvendinimo tvarkos (2002-09-19 Nr. 1475 redakcija) 106 p., savivaldybės per mėnesį nuo žemėtvarkos skyriaus prašymo pateikimo turėjo teikti apskrities viršininko administracijos žemėtvarkos skyriui informaciją kartografinėje medžiagoje apie laisvą (neužstatytą) žemę, kuri nepriskirta valstybės išperkamai žemei, o tuo atveju, kai teritorijos detalusis planas nepatvirtintas arba jo nėra, – apie detalai nesuplanuotas miesto teritorijas.

Audito metu nustatyta, kad ne visos savivaldybės tinkamai vykdo Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-09-29 nutarimu Nr. 1057 patvirtintos Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo įgyvendinimo tvarkos (2002-09-19 Nr. 1475 redakcija) 106 p., t. y. neteikia informacijos kartografinėje medžiagoje apie laisvą (neužstatytą) žemę, kuri nepriskirta valstybės išperkamai žemei, o tuo atveju, kai teritorijos detalusis planas nepatvirtintas arba jo nėra, – apie detalai nesuplanuotas miesto teritorijas.

Nustatyta, kad ne visų apskričių viršininkų administracijos žemėtvarkos skyriai turėjo informaciją kartografinėje medžiagoje apie laisvą (neužstatytą) žemę ir detalai nesuplanuotas teritorijas miestuose. Tauragės, Šilalės, Jurbarko, Pagėgių, Trakų, Druskininkų, Varėnos, Kauno, Šiaulių, Panevėžio ir Vilniaus rajono savivaldybės apskričių žemėtvarkos skyrių prašymu teikė duomenis pagal pateiktus piliečių sąrašus susigražinti žemę natūra, tačiau nepateikė informacijos kartografinėje medžiagoje apie laisvą (neužstatytą) žemę ir detalai nesuplanuotas miestų teritorijas.

Ši problema aktuali ir Vilniaus mieste, kur nuosavybės teisių į žemę atkūrimas vyksta lėčiausiai. Vilniaus apskrities viršininko administracijos Vilniaus žemėtvarkos skyrius (toliau – Vilniaus miesto žemėtvarkos skyrius) nuo 2002 m. spalio 3 d. ne kartą kreipėsi į Vilniaus miesto savivaldybę dėl informacijos kartografinėje medžiagoje apie laisvą (neužstatytą) žemę ir detalai nesuplanuotas miesto teritorijas pateikimo³.

³ Vilniaus žemėtvarkos skyrius 2002-10-03 raštu Nr. 31/02/19-2343 kreipėsi į Vilniaus miesto savivaldybę dėl informacijos pateikimo. Pakartotinai duomenų buvo prašoma 2002-11-05 raštu Nr. (31)-1.2-3267-(3.31), 2005-09-15 raštu Nr. (31)-1.2-3267-(3.31) ir 2005-12-07 raštu Nr. (31)-1.2-4432-(3.31).

Vilniaus miesto savivaldybė žemėtvarkos skyriui 2005 m. rugsėjo 28 d. pateikė Vilniaus miesto teritorijos suvestinių skaitmeninių grafinių duomenų bazę, o ne informaciją kartografinėje medžiagoje apie laisvą (neužstatytą) žemę ir detalai nesuplanuotas miesto teritorijas, todėl Vyriausybės atstovas Vilniaus apskrityje 2006 m. kreipėsi į Vilniaus apygardos administracinę teisimą dėl informacijos kartografinėje medžiagoje apie laisvą (neužstatytą) žemę ir detalai nesuplanuotas miesto teritorijas pateikimo. Audito atlikimo metu vyko teisiniai ginčai.

Atliekant auditą Vilniaus apskrities viršininkas patvirtino, kad minėtos informacijos turėjimas paspartintų nuosavybės teisių į žemę atkūrimo procesą mieste.

Audito metu, nustatyta, kad Tauragės, Šilalės, Jurbarko, Pagėgių, Trakų, Druskininkų, Kauno, Šiaulių, Panevėžio ir Vilniaus rajono apskričių žemėtvarkos skyriai nesiėmė tinkamų priemonių, kurios užtikrintų, kad būtų gauta informacija kartografinėje medžiagoje apie laisvą (neužstatytą) žemę ir detalai nesuplanuotas miestų teritorijas.

II DALIS

PAPILDOMOS AUDITO PROBLEMOS PARINKIMAS

Analizuojant perduotą nuosavybės neatlygintinai žemės ir miško sklypų projektavimo kartografinę medžiagą, registro duomenis ir pasirinktinai apžiūrėjus sklypų išdėstymą gamtiniu požiūriu vertingose ir patraukliose Molėtų ir Trakų rajonų teritorijose, vietovėse prie paviršinio vandens telkinių, pastebėta, kad daugelyje vietų tankiai išdėstyti sklypai yra netaisyklingos formos, siauri ir ilgi, mažo ploto, primenantys gatvinių kaimų žemėnaudą. Dėl vertingose vietovėse suprojektuotų ir tankiai išdėstytų žemės (miško) sklypų, dydžiu panašių į namų valdas, vėliau gali kilti problemų, kai piliečiai, naudodamiesi teise valdyti, naudoti ir disponuoti turimu turtu, mažuose sklypuose, prie vandens telkinių, pradės rengti detaliuosius planus, numatančius šiuose sklypuose galimą įvairios paskirties statinių ir pastatų statybą.

Atsižvelgiant į tai, pasirinktos audito problemos: žemės ir miško sklypų, suteiktų nuosavybės neatlygintinai paviršinio vandens telkinių apsaugos juostose ir zonose, projektavimo vietovių parinkimo ir sklypų formavimo neatitikimas visuomenės interesams ir vandens telkinių suprojektuotų žemės ir miško sklypų, į kuriuos atkurtos nuosavybės teisės, išdėstymo galimas neigiamas poveikis ežerų pakrančių teritorijų ekologiškai pusiausvyrai.

AUDITO OBJEKTAS

Žemės ir miško sklypų, perduodamų nuosavybės neatlygintinai kaip lygiaverčių turėtiems, projektavimas paviršinio vandens telkinių apsaugos zonose ir pakrančių apsaugos juostose.

Audituojamos teritorijos pasirinktos atsižvelgiant į tai, kad Utenos ir Vilniaus apskrityse nuosavybės teisių į žemę, mišką, vandens telkinius atkūrimo procesas atsilieka nuo kitų apskričių, o viena iš galimų atsilikimo priežasčių – santykinai didelis skaičius rekreaciniu požiūriu vertingų vietovių šiame regione.

Atsižvelgus į vietovių geografinę padėtį ir įvertinus žemės naudmenų savybes gamtinio patrauklumo ir lankomumo požiūriu, audituoti pasirinktos 3 teritorijos, kuriose suprojektuoti sklypai prie paviršinių vandens telkinių. Audito metu nagrinėti pasirinkti 56 sklypai, iš jų:

- 26 žemės sklypai miške prie Siesarties ir Braškiškių ežerų, Mindūnų k. v., Molėtų rajono Labanoro regioniniame parke, rekreacinėje zonoje (1 pav.);
- 19 sklypų (viename masyve) miške (eglyne) prie Drabužio ir Spindžiuko ežerų, Onušio k. v., Trakų rajone, Aukštadvario regioniniame parke, nerekreacinėje zonoje (2 pav.);

- 14 sklypų žemės ūkio paskirties žemės teritorijoje aplink Vilūniškių ežerą, Alešiškės k.v. Trakų rajone, Aukštadvario regioniniame parke, rekreacinėje zonoje (3 pav.).

Nagrinėti duomenys apie Bebrusų ir Rudesėlio ežerų, Trakų rajone prie Margio ir Vilkokšnio ežerų pakrantėse esamas rekreacines teritorijas.

AUDITO SUBJEKTAS

Audito subjektai – Utenos apskrities viršininko administracijos Žemės tvarkymo departamento Molėtų rajono žemėtvarkos skyrius (kodas 8864232), buveinės adresas – Vilniaus g. 44, Molėtai, LT–33140 ir Vilniaus apskrities viršininko administracijos Žemės tvarkymo departamento Trakų rajono žemėtvarkos skyrius (kodas 8860677), buveinės adresas – Vytauto g. 33, Trakai, LT–21106.

Molėtų rajono žemėtvarkos skyrius yra Utenos apskrities viršininko administracijos Žemės tvarkymo departamento padalinys. Trakų rajono žemėtvarkos skyrius yra Vilniaus apskrities viršininko administracijos Žemės tvarkymo departamento padalinys. Lietuvos Respublikos žemės įstatymo (2004-01-27 įst. Nr. IX-1983 red.) 32 str. 3 d. išdėstyta apskrities viršininko kompetencija reguliuojant žemės santykius. Viena iš šioje minėto straipsnio dalyje nurodytų funkcijų yra įgyvendinti žemės reformą. Rajonų žemėtvarkos skyriai kontroliuoja žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo procesus, t. y. atkurti nuosavybės teises į žemę pageidaujančių piliečių eiliškumo sudarymą, žemės sklypų formavimo ir kitų projektavimo darbų atitiktį žemės reformos žemėtvarkos projektų kaimo vietovėje rengimo metodikai (Žemės reformos žemėtvarkos projektų kaimo vietovėje rengimo metodika, patvirtinta Lietuvos Respublikos žemės ir miškų ūkio ministerijos 1998-04-23 įsakymu Nr. 207, toliau – Metodika). Rajono žemėtvarkos skyrius sudaro sutartis su projektų autoriais, priima parengtus žemės reformos žemėtvarkos projektus, pristato juos apskrities viršininkui patvirtinti.

VERTINIMO KRITERIJAI, SURINKTOS INFORMACIJOS ŠALTINIAI IR JOS ANALIZĖS METODAI

Audito metu žemės reformą vykdančių institucijų veiksmai buvo vertinami nagrinėjant, kaip buvo laikomasi reikalavimų, išdėstytų šiuose teisės aktuose:

Lietuvos Respublikos žemės įstatyme, Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatyme, Lietuvos Respublikos vandens įstatyme, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatyme, Lietuvos Respublikos miškų įstatyme, Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatyme, Lietuvos Respublikos turizmo įstatyme, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998-04-01 nutarime Nr. 385

„Dėl žemės reformos vykdymo kaimo vietovėje“ ir šiuo nutarimu patvirtintoje Žemės reformos vykdymo kaimo vietovėje tvarkoje ir Žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo ir įgyvendinimo tvarkoje, Lietuvos Respublikos žemės ir miškų ūkio ministerijos 1998-04-23 įsakymu Nr. 207 „Dėl žemės reformos žemėtvarkos projektų kaimo vietovėje rengimo metodikos patvirtinimo“ patvirtintoje Žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo ir įgyvendinimo metodikoje ir kituose teisės aktuose.

Audituojamame subjekte audito duomenys rinkti, taikant apklausos, analitines ir dokumentinio tikrinimo procedūras, nagrinėjant teisės aktus, kalbantis su Molėtų ir Trakų rajonų žemėtvarkos skyrių darbuotojais, nagrinėjant audito subjektų veiklos aplinką reglamentuojančius dokumentus, atliekant žemės sklypų apžiūrą vietoje.

Audito įrodymai analizuoti, taikant dokumentinio tikrinimo, apklausos ir kitas analitines procedūras. Auditas atliktas remiantis nuostata, kad audituojami ir kiti subjektai pateikė visą ir objektyvią informaciją ir kad gautų dokumentų kopijos visiškai atitinka jų originalus.

AUDITO TIKSLAI

Žemės ir miško sklypų, perduotų nuosavybėn neatlygintinai, paviršinio vandens telkinių apsaugos zonose ir pakrančių apsaugos juostose projektavimo vietovių parinkimo pagrįstumo ir sklypų formavimo vertinimas teisėtumo, taip pat rezultatyvumo požiūriu. Prie paviršinių vandens telkinių suprojektuotų žemės ir miško sklypų, perduotų neatlygintinai nuosavybėn, galimo poveikio įtaka ežerų pakrančių teritorijų ekologiškai pusiausvyrai.

AUDITO IŠTEKLIAI

Utenos apskrities viršininko administracijos Žemės tvarkymo departamento Molėtų rajono žemėtvarkos skyriuje ir Vilniaus apskrities viršininko administracijos Žemės tvarkymo departamento Trakų rajono žemėtvarkos skyriuje žemės sklypų projektavimo, atkuriant nuosavybės teises į žemę, mišką, paviršinių vandens telkinių apsaugos zonose ir pakrančių apsaugos juostose auditą atliko 3-iojo audito departamento vyriausiasis valstybinis auditorius G. Spūdys, atskirais klausimais – vyresnieji valstybiniai auditoriai A. Zinkevičius ir K. Skrodenytė. Audituojamas laikotarpis: 1999–2005 metai.

AUDITO REZULTATAI

1. MOLĖTŲ RAJONAS

1.1. Mindūnų kadastro vietovė

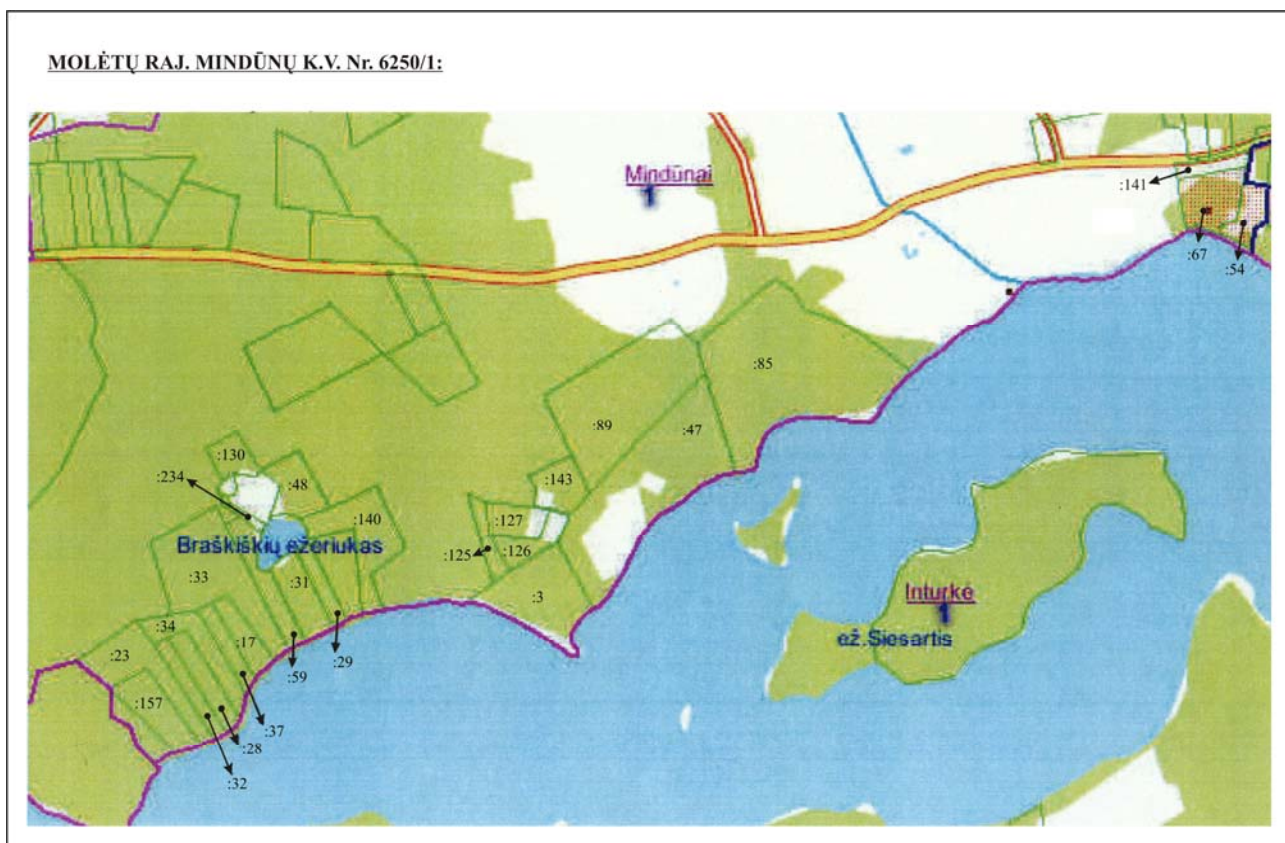
Žemės reformos įstatymo 19 str. 4 d. nustatyta, kad žemės reformos žemėtvarkos projektams rengti parinktų teritorijų ribas ir šių projektų parengimo terminus tvirtina apskričių viršininkai.

Mindūnų kadastro vietovėje teritorija žemės reformos žemėtvarkos projektui rengti parinkta projekto autoriaus, ją Molėtų rajono žemėtvarkos skyriaus pasiūlymu patvirtino Utenos apskrities viršininkas 1998-10-23 įsakymu Nr. 10-06-277 „Dėl teritorijų patvirtinimo žemės reformos žemėtvarkos projektams rengti Molėtų rajone“.

Perduoti nuosavybėn neatlygintinai miško sklypai prie Braškiškių ir Siesarties ežerų piliečiams buvo suformuoti pagal parengtą Mindūnų kadastro vietovės žemės reformos žemėtvarkos projektą, patvirtintą Utenos apskrities viršininko administracijos 2000-05-31 įsakymu Nr. 10-08-92. Piliečiams nuosavybės teisių į žemę atkūrimo bylos parengtos ir apskrities viršininko sprendimai priimti 2000 m. spalį – 2001 m. rugpjūtį.

Nagrinėjamoje teritorijoje prie Braškiškių ir Siesarties ežerų iš viso suprojektuoti 26 sklypai: 19-ai asmenų nuosavybės teisės atkurtos perduodant nuosavybėn kaip lygiaverčius žemės ir miško sklypus kitose vietose turėtoms valdoms, 6 asmenims žemė ir miškas grąžinti natūra, 1 asmuo iš valstybės pirkto faktiškai naudojamą namų valdos žemę.

Perduotų nuosavybėn 19-os miško sklypų teritorija yra apie 2 km nuo Molėtų miesto, Labanoro regioninio parko rekreacinėje zonoje.



1 pav. Teritorija tarp Braškiškių ežeruko ir Siesarties ežero

Labanoro regioninis parkas įsteigtas 1992 metais. Parko veiklą reglamentuoja 1999 m. patvirtinti parko nuostatai. Jo teritorija, esanti prie Braškiškių ežeruko ir Siesarties ežero, pagal regioninio parko zonavimo schemą nuo 1996 metų yra priskirta rekreacijai. Labanoro regioninio parko direkcija 2000 m. gegužės 4 d., derindama Mindūnų kadastro vietovės žemėtvarkos projektą, nepritarė perduodamų nuosavybėn neatlygintinai miško sklypų formavimui tarp Braškiškių ir Siesarties ežerų. Vėliau, pradėjus formuoti miško sklypus vietovėje, direkcija, norėdama išsaugoti regioninio parko rekreacinę zoną, Utenos apskrities viršininko administraciją (raštai: 2000-07-12 Nr. 34; 2001-03-12 Nr. 01-04-27; 2001-04-27 Nr. 01-04-39) papildomai informavo, jog ši teritorija gausiai lankoma poilsiautojų ir yra tinkamesnė kaip valstybinės reikšmės miškas.

Labanoro regioninio parko direkcija sklypų formavimą prie Braškiškių ir Siesarties ežerų vertina kaip žemės reformos vykdymą, neatsižvelgiant į visuomenės rekreacinius interesus, ir parko direkcijos veiklos tikslų įgyvendinimo ignoravimą. Labanoro regioninio parko direkcija 2005-07-25 raštu Nr. V1(7.13)-337 auditorius informavo, kad Labanoro regioninis parkas yra ypač vertinga vietovė. Garantuojant viešąjį interesą, rekreaciniai miškai prie Siesarties ir Braškiškių ežerų galėjo būti palikti valstybės nuosavybėje. Miškai šiose teritorijose 20–30 metų naudojami visuomenės rekreaciniams poreikiams. Perduodant nuosavybėn neatlygintinai sklypus saugomose teritorijose, atsirastų papildomų gamtos saugos problemų. Poilsiautojai rinksis kitas ekologiniu požiūriu vertingas teritorijas (pvz., draustinius). Molėtų rajono valdyba 1998-08-06 sprendimu Nr. 187-v „Dėl visuomenės poreikiams naudojamų paplūdimių plotų patvirtinimo“ nustatė tam tikras vietas

rekreaciniams visuomenės poreikiams tenkinti, tačiau dauguma paplūdimių yra 5 arų dydžio, todėl akivaizdu, kad tokie nedideli paplūdimiai neatitinka augančių rekreacijos poreikių. Todėl Labanoro regioninio parko direkcija 2000 m. gegužės 4 d., derindama⁴ Mindūnų kadastro vietovės žemės reformos žemėtvarkos projektą, įrašė pastabą, kad projektas derinamas su sąlyga, t. y., kad rekreacinėje teritorijoje prie Braškiškių ir Siesarties ežerų suformuoti sklypai nebūtų perduodami nuosavybėn neatlygintinai piliečiams kaip lygiaverčiai plotai turėtajai žemei kitose vietovėse ir būtų palikti kaip valstybinis miškas. Molėtų rajono žemėtvarkos skyrius, teikdamas tvirtinti žemės reformos žemėtvarkos projektą apskrities viršininkui, neprivalėjo ir neatsižvelgė į minėtas Labanoro regioninio parko direkcijos pastabas. Tokiu būdu tenkinant pretendentų prašymus dėl nuosavybės teisių atkūrimo šioje teritorijoje, nebuvo pakankamai atsižvelgta į rekreacinius visuomenės poreikius.

Iš perduotų neatlygintinai nuosavybėn 19 sklypų vidutinis suprojektuoto sklypo dydis – 1,84 ha. Nagrinėjamos teritorijose dalis suformuotų miško sklypų prie Braškiškių ir Siesarties ežerų yra mažesnio ploto negu apskrities viršininko sprendimais atskiriems asmenims perduoti nuosavybėn neatlygintinai miško plotai. Tai yra įrodymas, kad tam pačiam asmeniui formuoti keli tos pačios tikslinės paskirties žemės sklypai.

Labanoro regioninio parko direkcijos pastabos dėl projekto yra aktualios ir į jas atsižvelgti buvo galima geriau tenkinami visuomenės poreikiai.

Mindūnų kadastro vietovės žemės reformos žemėtvarkos projektas patvirtintas 2000 m. gegužės 31 d. Rengiant projektą Metodikoje nebuvo reglamentuotas vienam pretendentui formuojamų tos pačios žemės naudojimo paskirties sklypų skaičius.

Auditorių nuomone, Metodikoje nesant vienam pretendentui formuojamų tos pačios žemės naudojimo paskirties sklypų kaimo vietovėje skaičiaus reglamentavimo, susidarė prielaidos vertingose vietovėse, ypač prie ežerų, projektuoti daug mažų ir netaisyklingos formos sklypų. Teritorijose, kuriose tankiai suformuoti nedideli žemėvaldų sklypai, paviršinio vandens telkinius tampa vis sunkiau naudoti rekreacijai, be to apsunkinamas visuomenės narių patekimas prie ežerų ir upių.

Minėtos Metodikos nuostata, kad vienam pretendentui projektuojamas vienas tos pačios paskirties žemės sklypas, įsigaliojo tik nuo 2002 m. spalio 5 d.

Remiantis dabar galiojančiomis Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 16 str. 7 d.⁵ nuostatomis, regioniniuose parkuose žemės ir miško plotai perduodami nuosavybėn neatlygintinai, neskaidant tos pačios žemės paskirties sklypų į

⁴ Metodikos, patvirtintos Žemės ir miškų ūkio ministerijos 2000-04-03 įsakymu Nr. 108, 61.3 punktas (red. įsigaliojusi 2000-04-15).

⁵ Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas (2001 m. gruodžio 11 d. įstat. Nr. IX-639 red.).

dalis. Sklypai formuojami tik tiems piliečiams, kurie regioninių parkų teritorijose naudoja žemę asmeniniam ūkiui arba kurie iki 2001 m. rugpjūčio 17 d. gyveno ir turėjo nuosavybės teise gyvenamuosius namus ar butus, jų dalis regioniniame parke, su juo besiribojančiuose kaimuose ir miesteliuose, taip pat iki 2001 m. rugpjūčio 17 d. šiose teritorijose gyvenusiems piliečiams, kurių sutuoktiniai šiose teritorijose turėjo gyvenamąjį namą ar butą arba jų dalį.

Mindūnų kadastro vietovės žemės reformos žemėtvarkos projekte sklypai k. d. Nr. 126, 127 ir 143 suformuoti taip, kad kiekvienam jų tenka dalis miško, laukymės, esančios 300 metrų nuo Siesarties ežero. Sklypų projektavimo metu galiojusiame Žemės įstatymo 40 straipsnyje nurodyta, kad miško laukymės yra miškų ūkio paskirties žemė. Sklypas k. d. Nr. 126 suformuotas iš 0,38 ha miško laukymės ir 0,94 ha miško, bendras plotas – 1,32 ha, sklypas Nr. 127 – iš 0,38 ha miško laukymės ir 0,92 ha miško ir 0,02 ha kelių, bendras plotas – 1,32 ha, sklypas Nr. 143 – iš 0,33 ha miško laukymės ir 1,25 ha miško, bendras plotas – 1,58 ha.

Auditoriai nustatė, kad nuosavybės teisių atkūrimo bylose nurodyta šių sklypų pagrindinė tikslinė žemės naudojimo paskirtis – „Žemės ūkio paskirties žemė“, t. y. buvusi žemės naudojimo paskirtis „Miškų ūkio paskirties žemė“ pakeista iki sklypų formavimo. Žemės įstatymo 31 str. nurodyta, kad pagrindinė tikslinė žemės naudojimo paskirtis draustinių, nacionalinių ir regioninių parkų teritorijose keičiama tik pagal patvirtintus saugomų teritorijų tvarkymo projektus arba gavus Aplinkos ministerijos sutikimą. Pagrindinė tikslinė žemės naudojimo paskirtis buvo pakeista šių reikalavimų nesilaikant. Labanoro regioninio parko teritorija, esanti prie Braškiškių ir Siesarties ežerų, pagal regioninio parko zonavimo schemą yra priskirta rekreacijai (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996-04-11 nutarimas Nr. 443 „Dėl Asvejos, Aukštadvario, Dubysos, Kauno marių, Labanoro, Neries, Pagramančio, Sartų, Sirvetos, Tytuvėnų, Varnių, Vištyčio regioninių parkų zonavimo schemas).

Minėtos miško laukymės pagrindinė tikslinė žemės naudojimo paskirtis (miškų ūkio) į žemės ūkio paskirties žemę pakeista nesilaikant nustatytos tvarkos.

2. TRAKŲ RAJONAS

2.1. Onušio kadastro vietovė

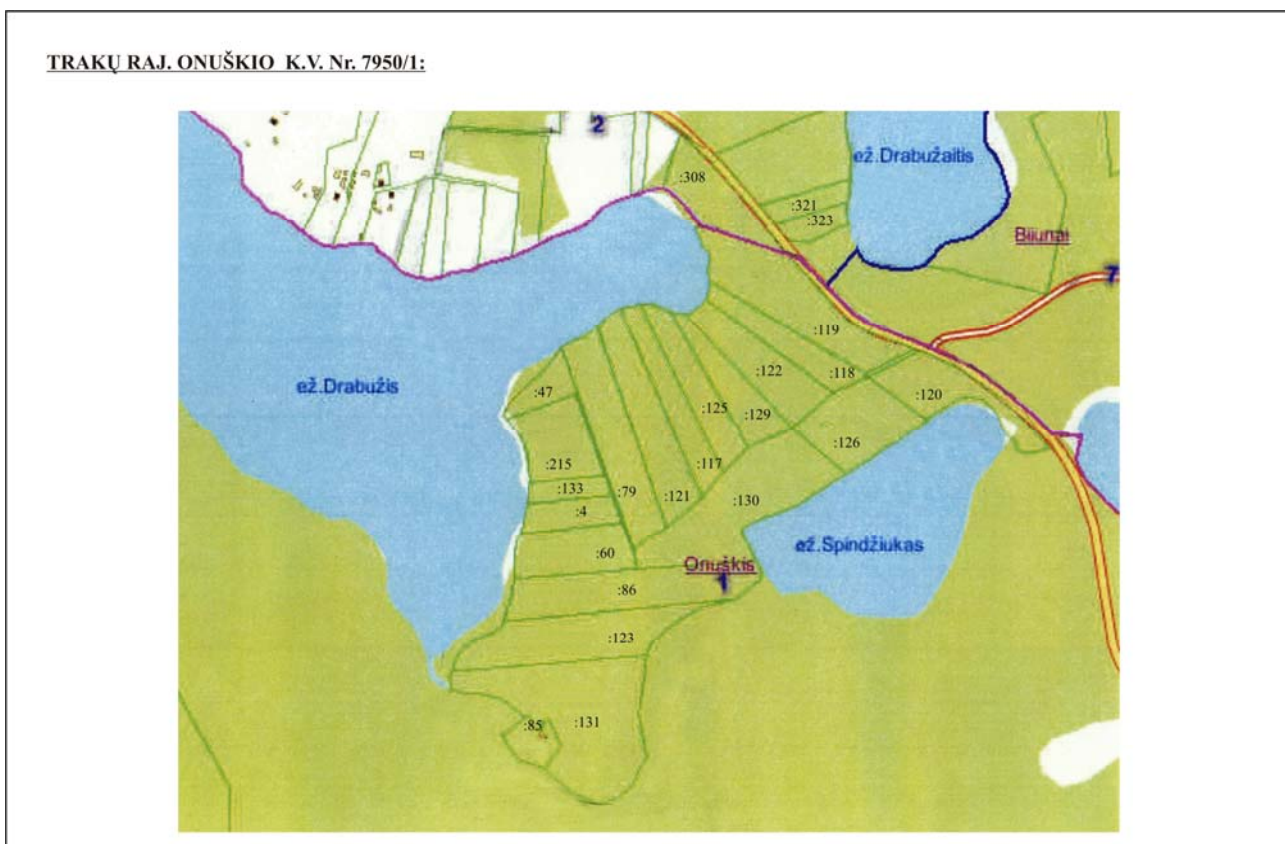
Kaip minėta, žemės reformos žemėtvarkos projektams rengti parinktų teritorijų ribas ir šių projektų parengimo terminus tvirtina apskričių viršininkai.

Trakų rajono žemėtvarkos skyriaus teikimu Vilniaus apskrities viršininko administracija 1999-12-20 įsakymu Nr. 3879-79 „Dėl žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo Trakų rajone“ patvirtino Onušio kadastro vietovės žemės reformos žemėtvarkos projektui rengti 9992 ha bendrą plotą (2 pav.). Vėliau Onušio kadastro vietovė buvo išskaidyta į septynis atskirus žemės

reformos žemėtvarkos projektus. Iš Onušio kadastro vietovės bendro ploto buvo atskirta 50,91 ha miško ir 2000 m. parengtas žemės reformos žemėtvarkos projektas Nr. 7. Projektas pavadintas „Vilniaus apskrities Trakų rajono Onušio seniūnijos Onušio kadastrinės vietovės į vienkiemius neišskirstyto Lausgenių kaimo žemės reformos žemėtvarkos projektas Nr.7“.

Audito metu nustatyta, kad šio 50,91 ha žemės reformos žemėtvarkos projekto teritorijos parinkimo ir ribų apskrities viršinininkas papildomu įsakymu nepatvirtino.

Metodikos (2000-04-03 įsak. Nr.108 red.) 4 punkte nurodyta, kad minimalus projektui rengti parinktos teritorijos plotas yra vieno kaimo teritorija, todėl žemėtvarkos projekto plotas galėjo būti tik visas Lausgenių kaimas. Atliekant auditą nustatyta, kad tarp Drabužio ir Spindžiuko ežerų 50,91 ha brandaus miško plotas neapima viso Lausgenių kaimo.



2 pav. Teritorija Onušio k. v., tarp Drabužio ir Spindžiuko ežerų

Auditoriai pažymi, kad žemės reformos žemėtvarkos projektas Nr. 7 įvardytas kaip į vienkiemius neišskirstyto Lausgenių kaimo žemės reformos žemėtvarkos projektas, tačiau projekto teritorijoje visi suformuoti miško sklypai piliečiams yra perduoti neatlygintinai nuosavybėn kaip lygiavertis turtas turėtai žemei kitose vietovėse.

Pagal Metodikos 41 p. nuostatas, vykdant į vienkiemius neišskirstytų kaimų žemės reformos žemėtvarkos projektus, pirmiausia sprendžiami tame kaime gyvenančių arba gyvenusių piliečių žemės grąžinimo klausimai.

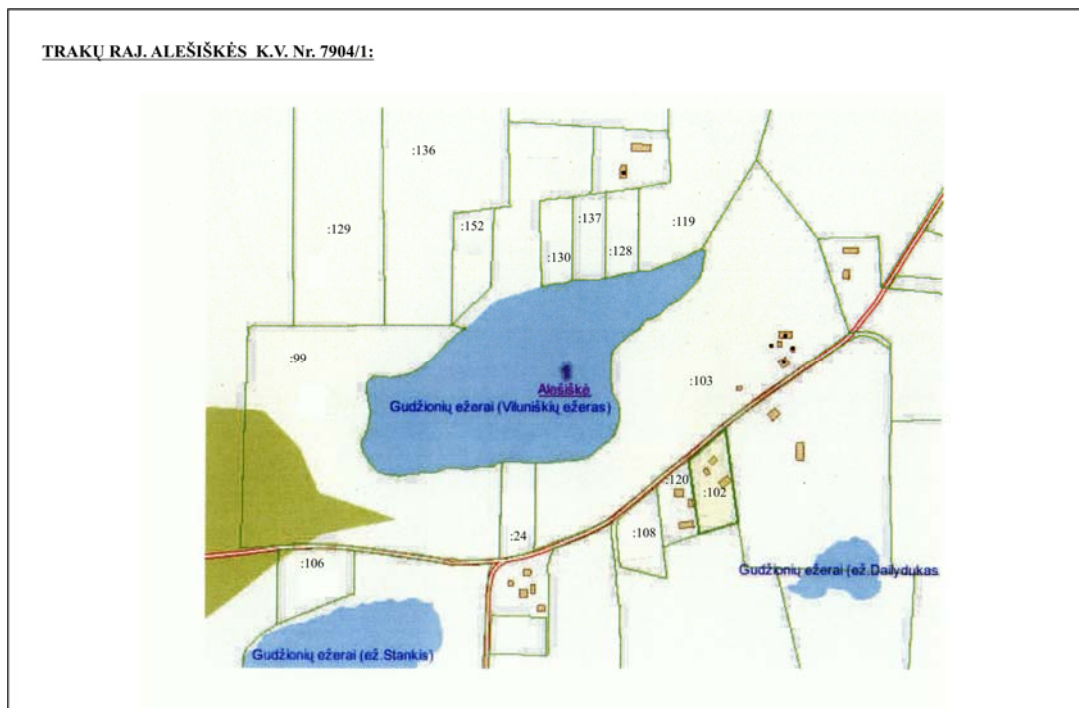
Nustatyta, kad Trakų rajono Lausgenių kaimo 50,91 ha miško plotas iki 1940 metų buvo valstybinis miškas, t. y. į vienkiemius neišskirstyto kaimo tenai nebuvo.

„Vilniaus apskrities Trakų rajono Onušio seniūnijos Onušio kadastrinės vietovės į vienkiemius neišskirstyto Lausgenių kaimo žemės reformos žemėtvarkos projektas Nr.7“ parengtas nesilaikant Žemės ir miškų ūkio ministerijos 1998 m. balandžio 23 d. įsakymu Nr. 207 patvirtintos Žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo ir įgyvendinimo metodikos 4 punkto reikalavimų.

2.2. Alešiškės kadastro vietovė

Alešiškės kadastro vietovės teritorija žemės reformos žemėtvarkos projektui rengti patvirtinta Vilniaus apskrities viršininko administracijos 1999-12-20 įsakymu Nr. 3879-79 Trakų rajono žemėtvarkos skyriaus teikimu (3 pav.)

Šioje kadastro vietovėje yra ir dalis Aukštadvario regioninio parko su Vilūniškių (Gudžionių) ežeru Gudžionių kaime. Žemėtvarkos projekte aplink Vilūniškių ežerą suprojektuota 14 žemės sklypų, iš jų 6 žemės sklypai piliečiams gražinti natūra turėjo vietoje, 8 žemės sklypai piliečiams perduoti neatlygintinai nuosavybėn kaip lygiaverčiai turėtiems žemės sklypams kitose vietovėse.



3 pav. Trakų rajono Alešiškės k. v.

Alešiškės kadastro vietovės plotas prie Vilūniškių ežero nuo 1996 metų priklausė Verknės kraštovaizdžio draustiniui, nuo 2005 metų – Aukštadvario regioninio parko rekreacinio prioriteto

zonai ir ekologinės apsaugos prioriteto zonai, Vilūniškių ežeras priskirtas valstybinės reikšmės ežerų grupei.

Žemės sklypai, suformuoti aplink Vilūniškių ežerą, yra Alešiškės kadastro vietovės žemės reformos žemėtvarkos projekto dalis. Atliekant auditą nustatyta, kad pretendentams buvo suformuota po du tris tos pačios tikslinės žemės naudojimo paskirties sklypus. Alešiškės kadastro vietovės žemės reformos žemėtvarkos projekte aplink Vilūniškių ežerą piliečiams žemės sklypai suformuoti nepaliekant žemės rekreaciniams ir kitiems visuomenės poreikiams.

Auditorių nuomone, apie Vilūniškių ežerą buvo tankiai suformuoti ir piliečiams perduoti neatlygintinai nuosavybėn žemės sklypai, vietoj kitur turėtos žemės ir apsunokino šio ežero naudojimą rekreacijai.

3. Žemės naudojimo valstybinės kontrolės vertinimas

Labanoro regioniniame parke tarp Braškiškių ir Siesarties ežerų, Aukštadvario regioniniame parke tarp Drabužio ir Spindžiuko ežerų bei prie Vilūniškių ežero, Molėtų rajone prie Bebrusų ir Rudesėlio ežerų, Trakų rajone prie Margio ir Vilkokšnio ežerų, vykdam žemės reformos žemėtvarkos projektus ežerų pakrantėse buvo suformuoti mažo ploto ir netaisyklingos formos žemės ir miško sklypai. Nagrinėjamosiose teritorijose žemės ir miško sklypai, piliečiams perduoti neatlygintinai nuosavybėn, daugeliu atvejų buvo projektuojami dviejose trijose vietose, iš kurių vienas siauruoju galu ribojamas su ežero krantu. Todėl daug kur prie paviršinio vandens telkinių suformuota sutankinta žemėnaudų sistema, panaši į sodininkų bendrijų arba valakinių kaimų žemėnaudą.

Audito metu nustatyta, kad laisvos žemės (miško) plotų buvo ir projektavimo metu 2005 metais (2005-01-01 Molėtų rajono Mindūnų kadastro vietovėje laisvos žemės buvo 171 ha, miško – 50 ha, Inturkės kadastro vietovėje laisvos žemės buvo 2055 ha, miško – 478 ha, Trakų rajono Onušio kadastro vietovėje laisvos žemės buvo 898 ha, miško – 305 ha, Alešiškės kadastro vietovėje laisvos žemės buvo 866 ha, miško – 309 ha).

Labanoro ir Aukštadvario regioniniuose parkuose nagrinėjamosiose ir gretimose kadastro vietovėse projektavimo metu ir net 2005 m. pradžioje dar buvo likę nemaži laisvos žemės ir miško plotai, todėl, piliečiams perduodami neatlygintinai nuosavybėn kaip lygiaverčius turėtajai žemei kitose vietovėse sklypai galėjo būti suformuoti proporcingai visoje teritorijoje neužimant ežerų pakrantes. Auditorių nuomone, rekreaciniu požiūriu vertingos teritorijos, galėjo likti valstybės nuosavybėje.

Sparčiai užstatomos teritorijos pavyzdys yra Trakų rajono Margio ežeras, kurio pakrančių teritorijos jau dabar beveik urbanizuotos. Prie šioje ataskaitoje aptariamų Siesarties, Drabužio,

Spindžiuko ir Vilūniškių ežerų jau dabar poilsiautojams vis sunkiau tampa naudotis visuomenei skirtais valstybinės reikšmės rekreaciniais paviršinio vandens telkiniais, nes mažų žemėnaudų savininkai jų valdomose teritorijose, paviršinio vandens telkinių pakrantėse savavališkai stato „draudžiamuosius“ ženklus ir kitokias kliūtis. Iš to galima spręsti, kad svetimų žmonių lankymasis paežerių žemės savininkams nepageidautinas, nors yra apskrities viršinininko administracijos sprendimais nustatyti vandens telkinių pakrantės apsaugos juostų žemės viešo naudojimo servitutai.

Audito metu nustatytas „draudžiamųjų“ ženklų ir užtvarų statymas rodo, kad nesilaikant Žemės įstatymo 21 straipsnio 1 dalies 10 punkto, Lietuvos Respublikos vandens įstatymo (2003-03-25 Nr. IX-1388 red.) 12 straipsnio nuorodų žemės savininkai ir kiti naudotojai užkerta galimybę kitiems asmenims prieiti prie paviršinio vandens telkinių nustatytais pakrantės apsaugos juostomis, lankyti gamtos ir kultūros paveldo teritorinius kompleksus, objektus ir bendro naudojimo rekreacinius objektus (teritorijas).

Žemės įstatymo 32 straipsnio 3 dalies 7 punkte nurodyta, kad valstybinę žemės naudojimo kontrolę apskrities teritorijoje organizuoja ir vykdo apskrities viršinininkas.

Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatų, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994-12-12 nutarimu Nr. 1244 (2004-10-20 nutarimo Nr. 1303 red.), 4.11 p. numatyta, kad žemės naudojimo kontrolę vykdantys asmenys tikrina, ar žemės savininkai ir kiti žemės naudotojai netrukdo kitiems asmenims prieiti prie paviršinio vandens telkinių nustatytais pakrantės apsaugos juostomis, lankyti gamtos ir kultūros paveldo teritorinius kompleksus bei objektus ir bendro naudojimo rekreacinius objektus (teritorijas).

„Draudžiamųjų“ ženklų ir užtvarų savavališkas statymas rodo, kad Vilniaus ir Utenos apskričių viršinininkų administracijų atsakingi asmenys, vykdantys žemės naudojimo valstybinę kontrolę, nepakankamai tikrina, ar žemės savininkai ir kiti žemės naudotojai netrukdo kitiems asmenims prieiti prie paviršinių vandens telkinių nustatytais pakrantės apsaugos juostomis. Auditorių nuomone, geresnis visuomenės informavimas, centralizuotai ir konkrečiose priėjimo vietose padėtų sureguliuoti piliečių, žemėvaldų savininkų ir kitų naudotojų santykius dėl priėjimo prie paviršinio vandens telkinių.

IŠVADOS

DĖL NUOSAVYBĖS TEISIŲ Į ŽEMĘ ATKŪRIMO ESAMOS BŪKLĖS VERTINIMO

1. Žemės ūkio ministerija ir Nacionalinė žemės tarnyba ėmėsi priemonių įgyvendinti rekomendacijoms, pateiktoms Valstybės kontrolės 2004 m. kovo 18 d. valstybinio audito ataskaitoje Nr. 2030-14 „Dėl nuosavybės teisių į žemę atkūrimo ir žemės reformos esamos būklės vertinimo rezultatų“. Tačiau, jeigu Žemės ūkio ministerija ir metodiškai vadovaujanti žemės reformos darbams bei kontroliuojanti šiuos darbus Nacionalinės žemės tarnyba būtų savalaikiai parengusios teisės aktų pakeitimus, tai galėjo turėti didesnės įtakos tam, kad žemės reformos vykdymo eiga būtų pakankamai reglamentuota, o žemės reformos vykdymo kontrolė būtų veiksmingesnė.

2. Kaimo vietovėse piliečiams nuosavybės teisių į žemę, mišką, vandens telkinius atkūrimas baigiamas, o miestų teritorijose – įpusėjęs. Audito metu nustatytos problemos, kurios šį procesą lėtina:

2.1. kaimo vietovėse – nuosavybės teisių į žemę atkūrimas į vienkiemius neišskirstytuose, režiniuose kaimuose, projektų autorių trūkumas, sudėtingi nuosavybės teisių atkūrimo atvejai ir pretendentų pageidavimas gražinti žemę tik natūra;

2.2. miestų teritorijose – laisvos žemės trūkumas, informacijos kartografinėje medžiagoje apie laisvą (neužstatytą) žemę ir detalai nesuplanuotas teritorijas apskričių žemėtvarkos skyriuose nebuvimas, lėtas žemės sklypų, kuriuose numatyta atkurti nuosavybės teises, detaliųjų planų rengimas, pretendentų pageidavimas gražinti žemę tik natūra;

2.3. Vilniaus apskrities Vilniaus miesto ir Trakų rajono žemėtvarkos skyriai, Kauno apskrities Kauno miesto, Tauragės apskrities Tauragės, Šilalės, Jurbarko rajonų ir Pagėgių žemėtvarkos skyriai, Alytaus apskrities Druskininkų miesto, Šiaulių apskrities Šiaulių miesto, Panevėžio apskrities Panevėžio miesto žemėtvarkos skyriai nesiėmė reikiamų priemonių, kad informacija kartografinėje medžiagoje apie laisvą (neužstatytą) žemę ir detalai nesuplanuotas teritorijas būtų jiems pateikta.

3. Yra rizika, kad piliečiams, pageidaujantiems atkurti nuosavybės teises į žemę Vilniaus apskrities Vilniaus, Vievio, Elektrėnų, Šalčininkų, Eišiškių, Širvintų, Švenčionių, Švenčionėlių, Pabradės, Trakų, Lentvario, Trūdiškių, Ukmergės, Nemenčinės, Grigiškių; Kauno apskrities Kauno, Garliavos, Birštono, Kaišiadorių, Žiežmarių; Alytaus apskrities Alytaus, Druskininkų, Veisiejų; Panevėžio apskrities Kupiškio, Panevėžio; Utenos apskrities Utenos; Tauragės apskrities Tauragės; Šiaulių apskrities Šiaulių miestuose ar miesteliuose ir Vilniaus rajone pritrūks laisvos žemės.

4. Nors šiuo metu laisvos žemės trūksta tik kai kuriems miestams ir miesteliams, tačiau žemės reformos eigai kaimo vietovėje gali turėti įtakos pretendentų, negalinčių atkurti nuosavybės teises į žemę mieste, noras ateityje atkurti nuosavybės teises į žemę kaimo vietovėse.

5. Priežastys, įvardytos 2 – 4 išvadose, gali prailginti nuosavybės teisių į žemę atkūrimo proceso užbaigimą, todėl, mūsų nuomone, žemės reforma gali būti nebaigta Vyriausybės programoje numatytu laiku 2007 m. gruodžio 31 d.

6. Nacionalinė žemės tarnyba, įgyvendindama valstybės politiką žemės reformos srityje, ne visais atvejais imasi pakankamų priemonių, kad žemės reforma būtų įgyvendinta Vyriausybės programoje numatytu laiku.

DĖL ŽEMĖS SKLYPŲ PROJEKTAVIMO VANDENS TELKINIŲ APSAUGOS JUOSTOSE IR ZONOSE

1. Dėl Utenos apskrityje esančių teritorijų projektavimo:

1.1. Molėtų rajono žemėtvarkos skyrius, apskrities viršininkui teikdamas tvirtinti Mindūnų kadastro vietovės žemės reformos žemėtvarkos projektą, neprivalėjo ir neatsižvelgė į Labanoro regioninio parko direkcijos pastabas dėl dalies teritorijos palikimo rekreaciniams visuomenės poreikiams tenkinti. Patenkinus pretendentų prašymus dėl nuosavybės teisių atkūrimo šioje teritorijoje, nebuvo pakankamai atsižvelgta į rekreacinius visuomenės poreikius.

1.2. Mindūnų kadastro vietovės žemės reformos žemėtvarkos projekte miško laukymės (sklypams k. d. Nr. 126, 127, 143) pagrindinė tikslinė žemės naudojimo paskirtis (miškų ūkio) į žemės ūkio paskirties žemę pakeista nesilaikant Žemės įstatymo 31 straipsnio nuostatų.

2. Dėl Vilniaus apskrityje esančių teritorijų projektavimo:

2.1. „Vilniaus apskrities Trakų rajono Onušio seniūnijos Onušio kadastrinės vietovės į vienkiemius neišskirstyto Lausgenių kaimo žemės reformos žemėtvarkos projektas Nr.7“ parengtas nesilaikant Žemės ir miškų ūkio ministerijos 1998 m. balandžio 23 d. įsakymu Nr. 207 patvirtintos Žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo ir įgyvendinimo metodikos 4 punkto reikalavimų.

3. Iki 2002 m. spalio 5 d. Žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo ir įgyvendinimo metodikoje nesant vienam pretendentui formuojamų tos pačios žemės naudojimo paskirties sklypų skaičiaus reglamentavimo, iki minėtos datos susidarė prielaidos vertingose vietovėse, ypač prie ežerų, projektuoti daug mažų ir netaisyklingos formos sklypų. Teritorijose, kuriose tankiai suformuoti nedideli žemėvaldų sklypai, paviršinio vandens telkinius tampa vis sunkiau naudoti rekreacijai.

4. „Draudžiamųjų“ ženklų ir užtvarų savavališkas statymas rodo, kad Vilniaus ir Utenos apskričių viršininkų administracijų atsakingi asmenys, vykdančys žemės naudojimo valstybinę kontrolę, nepakankamai tikrina, ar žemės savininkai ir kiti žemės naudotojai netrukdo kitiems asmenims prieiti prie paviršinių vandens telkinių nustatytais pakrantės apsaugos juostomis.

5. Labanoro ir Aukštadvario regioniniuose parkuose piliečiams perduodami neatlygintinai nuosavybėn kaip lygiaverčius turėtajai žemei kitose vietovėse sklypai galėjo būti suformuoti proporcingai visoje teritorijoje neužimant ežerų pakrančių. Todėl dalis rekreaciniu požiūriu vertingų teritorijų galėjo likti valstybės nuosavybėje.

REKOMENDACIJOS

Nacionalinei žemės tarnybai ir apskričių viršininkams

1. Imtis priemonių savalaikiam žemės reformos užbaigimui, siekti, kad būtų laiku ir tinkamai įgyvendinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006–2008 metų programos dalis, numatanti iki 2007 m. gruodžio 31 d. baigti žemės reformą ir grąžinti žemę jos teisėtiems savininkams.

Apskričių viršininkams

2. Informuoti pretendentes, pageidaujančius atkurti nuosavybės teises į žemę, mišką ir vandens telkinius, apie realias galimybes atkurti šias teises pretendentų pageidaujamose teritorijose.

Vilniaus, Kauno, Šiaulių, Panevėžio, Tauragės ir Alytaus apskričių viršininkams

3. Imtis papildomų priemonių, užtikrinančių informacijos kartografinėje medžiagoje apie laisvą (neužstatytą) žemę ir detalai nesuplanuotas miestų teritorijas gavimą.

4. Siekiant paspartinti piliečiams nuosavybės teisių į žemę atkūrimą miestuose, svarstyti galimybę šiam tikslui pasiekti su miesto savivaldybėmis parengti bendrus priemonių planus.

Vilniaus ir Utenos apskričių viršininkams

5. Sustiprinti teritorijų planavimo valstybinę priežiūrą, rengiant žemėtvarkos projektus, ir žemės naudojimo valstybinę kontrolę rekreacinėse ir aplinkosaugos požiūriu vertingose teritorijose. Imtis priemonių dėl žemės savininkų ir kitų naudotojų savavališkai pastatytų „draudžiamųjų“ ženklų ir įrengtų užtvary, trukdančių kitiems asmenims prieiti prie paviršinio vandens telkinių nustatytomis pakrantės apsaugos juostomis, pašalinimo.

6. Atsižvelgti į visuomenės interesus, tvirtinant parinktas teritorijas žemės reformos žemėtvarkos projektui rengti, ir detaliuosius planus grąžinamai ir privatizuojamai žemei.

7. Svarstyti galimybę dėl visuomenės informavimo priemonių naudojimo, siekiant sureguliuoti tarp piliečių ir žemėvaldų savininkų bei kitų naudotojų kylančius nesutarimus dėl priėjimo prie paviršinio vandens telkinių.

Utenos apskrities viršininkui

8. Teisės aktų nustatyta tvarka spręsti klausimą dėl nustatyto Žemės įstatymo 31 straipsnio pažeidimo Mindūnų kadastro vietovėje (sklypams k. d. 126, 127, 143) pašalinimo.

3-ojo audito departamento direktorius

Kęstutis Širvaitis

3-ojo audito departamento vyriausiasis auditorius

Virgilijus Norkus