



LIETUVOS ADMINISTRACINIŲ GINČŲ KOMISIJA

SPRENDIMAS

2025 m. sausio 28 d. Nr. 21RE-74
(AG-1017/06-2024)
Vilnius

Lietuvos administracinių ginčų komisija (toliau – Komisija), susidedanti iš narių Edvardo Juciaus, Ingos Lipnickienės (Komisijos posėdžio pirmininkė), Vytauto Kurpuveso ir Ingos Morkvėnienės (pranešėja),

Komisijos posėdyje rašytinio proceso tvarka išnagrinėjo administracinį ginčą pagal pareiškėjos Asmuo X skundą atsakovei Vilniaus miesto savivaldybės administracijai, trečiajam suinteresuotam asmeniui Nacionalinei žemės tarnybai prie Aplinkos ministerijos dėl Vilniaus miesto savivaldybės administracijos 2024 m. gruodžio 2 d. rašto Nr. A691-103/24(2.14.136E-ŽEM) „Dėl valstybinės žemės patikėtinio sutikimo išdavimo“ panaikinimo ir įpareigojimo atlikti veiksmus.

Komisija

n u s t a t ė:

pareiškėja Asmuo X skundu prašo Komisijos panaikinti Vilniaus miesto savivaldybės administracijos (toliau – Administracija) 2024 m. gruodžio 2 d. sprendimą Nr. A691-103/24(2.14.136E-ŽEM) (Komisijos pastebėjimas – rašto antraštė „Dėl valstybinės žemės patikėtinio sutikimo išdavimo“) (toliau – ir Sprendimas) bei įpareigoti Administraciją spręsti klausimą iš naujo.

Pareiškėja skunde nurodo, jog Administracija 2024 m. gruodžio 2 d. priėmė neteisėtą ir nepagrįstą Sprendimą dėl valstybinės žemės patikėtinio sutikimo išdavimo, kuriuo neteisėtai nurodė, kad tokia funkcija nepriskirta Administracijos kompetencijai. Pareiškėja prašo panaikinti šį Sprendimą dėl toliau nurodomų aplinkybių.

Administracija Sprendime remiasi Lietuvos Respublikos statybos įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 1 punktu ir nurodo, kad valstybinės žemės patikėtinis išduoda sutikimą dėl leidimo rekonstruoti statinį, kuris pastatytas valstybinės žemės sklype, kai rekonstruojamas statinys. Nagrinėjamu atveju pareiškėja nuosavybės teise valdo pastatą, esantį adresu [Duomenys neskelbtini], Vilnius, unikalus Nr. [Duomenys neskelbtini] (toliau – ir pirtis), o nesuformuotą valstybinės žemės sklypą valdo ir naudoja kitais pagrindais, t. y. pagal statinio, kuris pagal savo esmę yra nekilnojamas turtas ir yra neatsiejamas nuo žemės, kuriame pastatytas, naudojimo faktą.

Skundžiamame Sprendime Administracija nurodė, jog Statybos techninio reglamento STR 1.05.01:2017 „Statybą leidžiantys dokumentai. Statybos užbaigimas. Nebaigto statinio registravimas ir perleidimas. Statybos sustabdymas. Savavališkos statybos padarinių šalinimas. Statybos pagal neteisėtai išduotą statybą leidžiantį dokumentą padarinių šalinimas“, patvirtinto Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2016 m. gruodžio 12 d. įsakymu Nr. D1-878 „Dėl Statybos techninio reglamento STR 1.05.01:2017 „Statybą leidžiantys dokumentai. Statybos užbaigimas. Nebaigto statinio registravimas ir perleidimas. Statybos sustabdymas. Savavališkos statybos padarinių šalinimas. Statybos pagal neteisėtai išduotą statybą leidžiantį dokumentą padarinių šalinimas“ patvirtinimo“ (toliau – STR reglamentas) 4 priede numatyti atvejai, kai statytojo teisei įgyvendinti nereikia žemės sklypo (teritorijos) valdytojo – valstybinės žemės patikėtinio sutikimo atlikti pastato rekonstrukciją išdavimo. Pareiškėjos nuomone, šis reglamentavimas nurodomas nesusiejant jo su faktinėmis aplinkybėmis ir nagrinėjamu klausimu, o tai pažeidžia Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – VAI) 10 straipsnio 5, 6 dalis.

Sprendimas neturi individualaus administracinio akto požymių. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) praktikoje išskirti individualių ir norminių administracinių aktų skirtumai. Pagal šią praktiką Sprendimas pažeidžia: nėra išreikštas teisės normų taikymo rezultatas konkretaus subjekto atžvilgiu, turintis įtakos šio subjekto teisiniam statusui (teisėms ir pareigoms), t. y. reikia leidimo ar nereikia, kaip ir kur jį gauti. Kokios yra valstybinės žemės patikėtinio pareigos išduodant leidimą. Sprendimas sukelia biurokratinio atsirašinėjimo administracinių teisinių santykių atsiradimą (2011 m. rugpjūčio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-2780/2011); sprendimas priimamas viešojo administravimo subjekto, turinčio įstatymo nustatyta tvarka jam suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus (2011 m. gruodžio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS822-795/2011; 2011 m. spalio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS492-763/2011); sprendimas prieštarauja teisės aktų nuostatomis, nustatomos konkrečios teisės ar pareigos suinteresuotiems asmenims, kaip konkretiems subjektams (2009 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS146/201/2009).

Administracinių paslaugų teikimas detalizuojamas VAI 15 straipsnyje. Administracinės paslaugos yra leidimų, licencijų išdavimas. Pagal galiojantį reglamentavimą sutikimus statyti, rekonstruoti statinius išduoda valstybinės žemės patikėtinis – Administracija. Pagal Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 7 straipsnio nuostatas savivaldybės teritorijoje esančių miestų ir miestelių teritorijų ribose valstybinės žemės patikėtinis yra savivaldybės (Administracija).

Sprendimas neatitinka individualaus administracinio akto reikalavimų, įtvirtintų VAI 10 straipsnio 5, 6 dalyse, ir jo priėmimo pagrindu nebuvo pateikti objektyvūs duomenys, faktai ir motyvai. Sprendime pateiktos klaidinančios, nepilnai ir neobjektyviai nurodytos faktinės aplinkybės ir dėl to pažeistos pareiškėjos teisės ir teisėti interesai. Dėl šių trūkumų Sprendimas naikintinas.

Cituodama LVAT praktiką dėl VAI 10 straipsnyje įtvirtintų reikalavimų administraciniam aktui, pareiškėja nurodo, kad Sprendime nepateikta išsami faktinės situacijos analizė, nurodytos teisės normos savaime nelemia prašymo netenkinimo, o kitų normų, kurios minimos atsakovės procesiniuose dokumentuose, Sprendime nenurodyta. Todėl, pareiškėjos teigimu, priimant Sprendimą, nebuvo užtikrintas objektyvus visų aplinkybių įvertinimas, nurodytos teisės normos netinkamai susietos su nustatytomis faktinėmis aplinkybėmis.

Cituodama Statybos įstatymo 2 straipsnio 54, 56, 72 dalis pareiškėja teigia, kad statinio savininko teisė panaudoti statinį savo poreikiams tenkinti turi būti suprantama ir kaip Statybos įstatyme numatytų statinio savininko (naudotojo) teisių realizavimas šiame įstatyme numatytais būdais (b. l. 1–3).

Atsakovė prašo Komisijos pareiškėjos skundą atmesti kaip nepagrįstą.

Atsiliepime paaiškino, jog 2024 m. spalio 31 d. buvo gautas pareiškėjos 2024 m. spalio 30 d. prašymas (reg. Nr. [Duomenys neskelbtini]), kuriuo pareiškėja prašė išduoti sutikimą rekonstruoti statinį (pirtį), esantį nesuformuotame valstybinės žemės sklype, adresu [Duomenys neskelbtini] (toliau – ir Sklypas), unikalus Nr. [Duomenys neskelbtini]. Administracija pateikė atsakymą, kuriame paaiškino, kad pareiškėjos prašomas rekonstruoti pastatas – pirtis, nepatenka į objektų sąrašą, kuriuos galima statyti ar rekonstruoti valstybinėje žemėje, nevaldant žemės sklypo nuosavybės teise ar kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais, todėl išduoti prašomo sutikimo nėra teisinio pagrindo.

Visų Lietuvos Respublikos teritorijoje, jos išskirtinėje ekonominėje zonoje ir kontinentiniame šelfe statomų, rekonstruojamų ir remontuojamų statinių esminius architektūros reikalavimus, trečiųjų asmenų interesų apsaugos reikalavimus, statybos techninio normavimo, statybinių tyrimų, statinių projektavimo, statinių projektų ir statinių ekspertizės, statybos, statybos užbaigimo, statinių naudojimo ir priežiūros, griovimo tvarką, statinio gyvavimo ciklo skaitmeninių duomenų reglamentavimą, statybos dalyvių, viešojo administravimo subjektų, statinių savininkų (ar naudotojų) ir kitų juridinių ir fizinių asmenų veiklos šioje srityje principus ir atsakomybę nustato Statybos įstatymas (Statybos įstatymo 1 straipsnio 1 dalis). Vadovaujantis Statybos įstatymo 2 straipsnio 72 dalimi, statinio rekonstravimas – statyba, kurios tikslas – perstatyti statinį: pakeisti statinio laikančiąsias konstrukcijas, pakeičiant statinio išorės matmenis (ilgį, plotį, aukštį ir pan.).

Žemės nuosavybės, valdymo ir naudojimo santykius bei žemės tvarkymą ir administravimą Lietuvos Respublikos teritorijoje, jos išskirtinėje ekonominėje zonoje ir kontinentiniame šelfe Baltijos jūroje nustato Žemės įstatymas (Žemės įstatymo 1 straipsnio 1 dalis). Pagal Žemės įstatymo 7 straipsnio nuostatas, savivaldybės yra savivaldybės teritorijoje esančių miestų ir miestelių teritorijų ribose valstybinės žemės, perduotos Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu, patikėtinės, o Nacionalinė žemės tarnyba prie Aplinkos ministerijos (toliau – ir NŽT, Tarnyba) yra visos Lietuvos Respublikos valstybinės žemės, išskyrus žemę, kuri šio ir kitų įstatymų nustatyta tvarka patikėjimo teise perduota kitiems subjektams, patikėtinė. Sklypas patikėjimo teise buvo valdomas NŽT, jis Vyriausybės 2024 m. sausio 10 d. nutarimu Nr. 32 „Dėl valstybinės žemės sklypų (jų dalių) ir žemės sklypais nesuformuotos valstybinės žemės plotų perdavimo valdyti savivaldybėms patikėjimo teise“, kuriuo patvirtintas Vilniaus miesto savivaldybei patikėjimo teise valdyti perduodamų savivaldybei miestų ir miestelių teritorijų ribose esančių valstybinės žemės sklypų (jų dalių) sąrašas, nebuvo perduotas valdyti patikėjimo teise Vilniaus miesto savivaldybei. Atsižvelgiant į tai, kad pareiškėja pateikė Administracijai prašymą išduoti sutikimą rekonstruoti statinį (pirtį), kuris yra nesuformuotame valstybinės žemės sklype, Administracija pareiškėjai pateikė Atsakymą, kuriame nurodė aktualų teisinį reglamentavimą, tiesiogiai susijusį su pareiškėjos prašymo turiniu.

Vadovaujantis Statybos įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 1 punktu, statytojo teisė įgyvendinama, kai statytojas žemės sklypą (teritoriją), kuriame (kurioje) naujai statomas ar rekonstruojamas statinys, valdo nuosavybės teise arba valdo ir (ar) naudoja kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais, išskyrus aplinkos ministro nustatytus atvejus, kai nėra suformuoti žemės sklypai, bet yra gautas valstybinės žemės patikėtinio sutikimas; atliekant kitus statybos darbus (atnaujinant (modernizuojant), remontuojant ar griauinant statinį) ar statinių pakeitimus (keičiant statinio (jo dalies) paskirtį, formuojant nekilnojamojo turto kadastro objektus) privaloma gauti žemės sklypo (teritorijos) savininko ar valstybinės žemės patikėtinio sutikimą šiame įstatyme ar kituose Lietuvos Respublikos įstatymuose nustatytais atvejais. Atsakovės teigimu, nagrinėjamu atveju nustatyta, kad statinys (pirtis), kurį pareiškėja siekia rekonstruoti, yra ne pareiškėjai nuosavybės teise priklausančiame žemės sklype, o valstybiniame žemės sklype, kuris nėra suformuotas. Nors pareiškėja skunde formaliai nurodo, kad ji Sklypą valdo ir naudoja kitais pagrindais – pagal statinio, kuris pagal savo esmę yra nekilnojamas turtas ir yra neatsiejamas nuo žemės, kurioje pastatytas, naudojimo faktą, tačiau pareiškėja nenurodo jokio teisėto tokio valstybinio žemės sklypo, kuris yra nesuformuotas, naudojimo pagrindimo fakto ir toks pagrindas nėra nustatytas. Valstybiniai žemės sklypai gali būti perduodami naudoti kitiems asmenims tam tikra įstatymų nustatyta tvarka, o ne savaimė vien dėl to, kad tame sklype yra koks nors statinys. Pavyzdžiui, Žemės įstatymo 9 straipsnio 6 dalies 1 punkte numatyta, kad valstybinė žemė išnuomojama be aukciono, jeigu ji užstatyta fiziniams ir juridiniams asmenims nuosavybės teise priklausančiais ar jų nuomojamais statiniais ar įrenginiais (išskyrus laikinuosius statinius, inžinerinius tinklus bei neturinčius aiškios funkcinės priklausomybės ar apibrėžto naudojimo arba ūkinės veiklos pobūdžio statinius, kurie tarnauja pagrindiniam statiniui ar įrenginiui arba jo priklausiniui) ir naudojama šiems statiniams ar įrenginiams eksploatuoti, išskyrus šio straipsnio 24 ir 25 dalyse nustatytus atvejus. Žemės sklypai, užstatyti fizinių ar juridinių asmenų nuomojamais statiniais ar įrenginiais, išnuomojami tik šių statinių ar įrenginių nuomos terminui. Žemės sklypai išnuomojami teritorijų planavimo dokumentuose ar žemės valdos projektuose nustatyto dydžio, kuris būtinas statiniams ar įrenginiams eksploatuoti pagal Nekilnojamojo turto kadastrę įrašytą jų tiesioginę paskirtį. Žemės įstatymo 13 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad laisvos valstybinės žemės fondo žemė perleidžiama nuosavybėn, perduodama naudotis ar išnuomojama atlikus būtinus teritorijų planavimo, žemės tvarkymo darbus, nustačius žemės sklypų pagrindinę žemės naudojimo paskirtį, naudojimo būdą, nurodžius Lietuvos Respublikos specialiųjų žemės naudojimo sąlygų įstatyme nurodytas teritorijas, į kurias patenka šie žemės sklypai, ir suformuotus žemės sklypus įregistravus Nekilnojamojo turto registre Lietuvos Respublikos civilinio kodekso, šio ir kitų įstatymų nustatyta tvarka.

Atsakovė nurodo, jog šiuo atveju nėra nustatyta, kad pareiškėja valdo Sklypą nei nuosavybės teise, nei valdo ir (ar) naudoja kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais. Administracija neturi duomenų, jog pareiškėjai būtų įstatymų nustatyta tvarka suteikta teisė valdyti ar

naudoti nesuformuotą valstybinės žemės sklypą kokiais nors teisėtais pagrindais ir kad tokia teisė būtų įforminta ar apibrėžta įstatymų. Pareiškėja nėra nei išsinuomojusi Sklypo, nei jai suteikta teisė naudotis Sklypu kokiais nors kitais pagrindais. Vien tai, kad Sklype yra statinys, savaime nereiškia, kad pareiškėja tampa teisėta tokio Sklypo valdytoja ar naudotoja. Atsižvelgiant į tai, Administracija savo atsakyme pagrįstai atkreipė dėmesį į STR reglamento 4 priedą, kuriame numatyti atvejai, kada statytojo teisei įgyvendinti nereikia žemės sklypo (teritorijos) valdyti nuosavybės teise arba valdyti ir naudoti kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais, nes, kaip nurodyta STR reglamento 50 dalyje, atvejai, kada rekonstruojant statinius valstybinėje žemėje, kai nesuformuoti žemės sklypai, statytojo teisei įgyvendinti nereikia žemės valdyti nuosavybės teise arba valdyti ir (ar) naudoti kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais, bet reikia gauti valstybinės žemės patikėtinio sutikimą, nustatyti būtent STR reglamento 4 priede. T. y., 1) naujo statinio statybos atveju: statant geležinkelių infrastruktūros statinius, juos išdėstant geležinkelių apsaugos zonose, kurių dydis nustatytas įstatymų ir kitų teisės aktu; statant statinius valstybiniuose vidaus vandenyse; tiesiant valstybinėje žemėje susisiekimo komunikacijas ar inžinerinius tinklus ir statant jiems funkcionuoti būtinus statinius; statant statinius Lietuvos Respublikos teritoriniuose vandenyse ir tarptautiniuose vandenyse esančiame jos kontinentiniame šelfe, į kurį Lietuvos Respublika turi išimtinės teises; statant valstybės sienos apsaugos statinius pasienio zonoje, jei yra parengtas šių statinių teritorijų detalusis planas; statant valstybinėje žemėje nesudėtinguosius poilsio ar sporto paskirties ir įrengiant I ar II grupės nesudėtinguosius plokščiuosius horizontalius inžinerinius statinius, skirtus daugiabučių namų gyventojų reikmėms; rezervatų valstybinėje žemėje statant statinius, reikalingus rezervatų steigimo ir veiklos tikslams įgyvendinti (STR reglamento 1.1 – 1.8 papunkčiai); 2) rekonstruojant šio priedo 1.1–1.8 papunkčiuose išvardintus statinius, taip pat prie daugiabučio namo ar visuomeninės paskirties pastato valstybinėje žemėje, kai nesuformuoti žemės sklypai, įrengiant laiptus, pandusus, keltuvus, lifthus. Nagrinėjamu konkrečiu atveju nebuvo nustatytas nė vienas atvejis, numatytas STR reglamento 4 priede. Administracija skundžiamame atsakyme pagrįstai atkreipė pareiškėjos dėmesį į tai, kad pareiškėjos prašomas rekonstruoti pastatas – pirtis, nepatenka į objektų sąrašą, kuriuos galima statyti ar rekonstruoti valstybinėje žemėje, nevaldant žemės sklypo nuosavybės teise ar kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais, nes būtent tokia išvada darytina sistemiškai vertinant Statybų įstatymų 3 straipsnio 2 dalies 1 punktą bei STR reglamento 4 priedo nuostatas.

Administracijos atsakymas savo turinio prasme laikytinas tik informacinio pobūdžio pranešimu (informacijos suteikimu), kuriuo pareiškėjai paaiškinamas teisinis reglamentavimas tiek, kiek tai susiję su pareiškėjos pateikto prašymo esme. Pareiškėjos prašymas nėra pagrindas priimti administracinį sprendimą VAĮ 10 straipsnio prasme, dėl ko netaikytinos ir tokios sprendimo turinio taisyklės. Atsižvelgiant į tai, pareiškėjos skundo argumentai, kuriais pareiškėja išreiškia savo teorinius samprotavimus dėl galimo VAĮ nuostatų pažeidimo, nėra pagrįsti ir reikšmingi vertinant atsakymo pagrįstumą ir teisėtumą. Taigi naikinti atsakymo skunde nurodytais argumentais nėra teisinio pagrindo. Tai, kad pareiškėja nesutinka, jog Administracija neturėjo pagrindo išduoti sutikimą rekonstruoti statinį, kuris yra Sklype, nedaro atsakymo neteisėtu ar nepagrįstu ir tai nelaikytina objektyvia priežastimi atsakymą naikinti ir įpareigoti atsakovę iš naujo nagrinėti prašymą. Įvertinus prašymo turinį, atsakymo turinys yra adekvatus ir pakankamas, jame suteikta informacinio pobūdžio informacija apie įstatymų leidėjo įtvirtintą teisinį reglamentavimą, kokiais atvejais įgyvendinama statytojo teisė. Taigi Administracijos atsakymas yra teisėtas ir pagrįstas.

Atsiliepime papildomai atkreiptas dėmesys į tai, kad, vadovaujantis Statybos įstatymo 3 straipsnio 5 dalimi, jeigu statytojas neatitinka šio straipsnio 2 dalyje nustatyto bent vieno privalomojo reikalavimo statytojo teisei įgyvendinti, statyba yra draudžiama. Pareiškėja neatitinka 2 straipsnio 3 dalies reikalavimo, kad statytojas žemės sklypą (teritoriją), kuriame (kurioje) naujai statomas ar rekonstruojamas statinys, valdo nuosavybės teise arba valdo ir (ar) naudoja kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais (b. l. 19–23, 34).

Trečiasis suinteresuotas asmuo Nacionalinė žemės tarnyba prie Aplinkos ministerijos prašo Komisijos pareiškėjos skundą atmesti.

Atsiliepime nurodė, jog sutinka su atsakovės pozicija, kad pareiškėja, kaip statytoja, neatitinka nė vieno iš privalomųjų reikalavimų, nustatytų Statybos įstatymo 3 straipsnio 2 dalyje. Pareiškėja nevaldo žemės po pirtimi jokiais Lietuvos Respublikos įstatymuose nustatytais pagrindais. Pirtis nepatenka į objektų sąrašą, kuriuos galima statyti ar rekonstruoti valstybinėje žemėje pagal STR reglamento 4 priede nurodytas sąlygas, įskaitant atvejus, kai žemės sklypai nėra suformuoti (b. l. 45–46, 50).

Skundas iš dalies tenkintinas

Pareiškėja 2024 m. spalio 31 d. prašymu kreipėsi į Administraciją, prašydama išduoti sutikimą rekonstruoti statinį, esantį nesuformuotame valstybinės žemės sklype, adresu [Duomenys neskelbtini], unikalus Nr. [Duomenys neskelbtini]. Nurodė sutikimo išdavimo pagrindus: STR 1.05.01.2017, STR 2.02.10:204 193 punktas, STR 1.05.01.2017 7 priedas, Statybos įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 3 punktas. Pridėjo 2021 m. rugpjūčio 23 d. Nekilnojamojo turto registro duomenų bazės išrašą dėl pirties (b. l. 30–32).

Administracija 2024 m. gruodžio 2 d. raštu Nr. [Duomenys neskelbtini] „Dėl valstybinės žemės patikėtinio sutikimo išdavimo“ informavo pareiškėją, jog pagal Statybos įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 1 punktą statytojo teisė įgyvendinama, kai statytojas žemės sklypą (teritoriją), kuriame (kurioje) naujai statomas ar rekonstruojamas statinys, valdo nuosavybės teise arba valdo ir (ar) naudoja kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais, išskyrus aplinkos ministro nustatytus atvejus, kai nėra suformuoti žemės sklypai, bet yra gautas valstybinės žemės patikėtinio sutikimas; atliekant kitus statybos darbus (atnaujinant (modernizuojant), remontuojant ar griauinant statinį) ar statinių pakeitimus (keičiant statinio (jo dalies) paskirtį, formuojant nekilnojamojo turto kadastro objektus) privaloma gauti žemės sklypo (teritorijos) savininko ar valstybinės žemės patikėtinio sutikimą šiame įstatyme ar kituose Lietuvos Respublikos įstatymuose nustatytais atvejais. STR reglamento 4 priede numatyti atvejai, kada statytojo teisei įgyvendinti nereikia žemės sklypo (teritorijos) valdyti nuosavybės teise arba valdyti ir naudoti kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais. Pareiškėjos prašomas rekonstruoti pastatas nepatenka į objektų sąrašą, kuriuos galima statyti ar rekonstruoti valstybinėje žemėje, nevaldant žemės sklypo nuosavybės teise ar kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais, todėl išduoti prašomo sutikimo neturima teisinio pagrindo (b. l. 4–6).

Ginčas kilo dėl Administracijos 2024 m. gruodžio 2 d. Sprendimo, pateikto atsakant į pareiškėjos 2024 m. spalio 31 d. prašymą išduoti sutikimą rekonstruoti statinį, teisėtumo.

Ginčo teisinius santykius reglamentuoja VAĮ (redakcijos, galiojusios nuo 2024 m. sausio 1 d. iki 2024 m. gruodžio 23 d.), Statybos įstatymo (redakcijos, galiojusios nuo 2024 m. liepos 1 d. iki 2024 m. spalio 31 d.), STR reglamento (redakcijos, galiojusios nuo 2024 m. gegužės 1 d. iki 2024 m. spalio 31 d.) nuostatos.

Byloje nėra ginčo, kad Administracijos veikla priskirtina viešajam administravimui (VAĮ 5 straipsnio 1 dalies 1 punkto a) papunktis, 2 dalies 1 punktas), o atsakovės priimamiems sprendimams taikomi ir VAĮ nustatyti reikalavimai.

Pagal VAĮ 2 straipsnio 1 dalį administracinė paslauga – šio įstatymo nurodyta viešojo administravimo veikla, susijusi su dokumentų išdavimu ar informacijos teikimu. VAĮ 2 straipsnio 10 dalimi nustatyta, kad prašymas – tai su asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimu nesusijęs asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą prašant atlikti teisės aktuose nustatytus veiksmus. Vadovaujantis VAĮ 3 straipsniu, viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi viešojo administravimo principais. VAĮ 3 straipsnio 5 punkte įtvirtintas išsamumo principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektas į prašymą ar skundą turi atsakyti aiškiai ir argumentuotai, nurodydamas visas prašymo ar skundo nagrinėjimui įtakos turėjusias aplinkybes ir konkrečias teisės aktų nuostatas, kuriomis rėmėsi vertindamas prašymo ar skundo turinį.

Pagal VAĮ 11 straipsnio 1 dalį, asmenų prašymus ir skundus viešojo administravimo subjektai nagrinėja pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintas taisykles. VAĮ 19 straipsnio 1 dalyje

viena iš nurodytųjų administracinių paslaugų, be kita ko, yra ir teisės aktų nustatytų dokumentų, kurių turėjimas patvirtina viešojo administravimo subjekto suteikiamos teisės įgijimą, išdavimas (1 punktas).

Asmenų prašymų ir skundų nagrinėjimo viešojo administravimo subjektuose taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007-08-22 nutarimu Nr. 875 „Dėl Asmenų prašymų ir skundų nagrinėjimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“ (toliau – Taisyklės), reglamentuoja prašymų ir skundų nagrinėjimą ir asmenų aptarnavimą viešojo administravimo subjektuose, taip pat subjektuose, kurie teikia viešąsias paslaugas ir nagrinėja prašymus ir skundus dėl šių viešųjų paslaugų (1 punktas). Pagal šių taisyklių 35 punktą prašymus ar skundus institucijos nagrinėja ir į juos atsako pagal teisės aktais joms nustatytą kompetenciją. Į prašymą institucija atsako atsižvelgdama į jo turinį: į prašymą suteikti administracinę paslaugą atsakoma suteikiant prašomą vieną iš VAĮ 19 straipsnio 1 dalyje nurodytų administracinių paslaugų (ar prašomas kelias administracines paslaugas) arba pateikiant motyvuotą atsisakymą tą padaryti (Taisyklių 45.1 papunktis).

Bylos medžiaga nustatyta, kad pareiškėja 2024 m. spalio 31 d. prašymu kreipėsi į Administraciją, prašydama išduoti sutikimą rekonstruoti pareiškėjai nuosavybės teise priklausantį statinį (pirtį), esantį nesuformuotame valstybinės žemės sklype. Taigi pareiškėja kreipėsi į Administraciją prašydama suteikti administracinę paslaugą.

Statybos įstatymo 2 straipsnio 72 dalimi nustatyta, kad statinio rekonstravimas – tai statyba, kurios tikslas – perstatyti statinį: pakeisti statinio laikančiąsias konstrukcijas, pakeičiant statinio išorės matmenis (ilgį, plotį, aukštį ir pan.). Pagal Statybos įstatymo 2 straipsnio 90 dalį, statybos darbams, be kita ko, priskiriami ir darbai, atliekami rekonstruojant esamą statinį. Statybos įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje reglamentuota, kad teisę būti statytoju Lietuvos Respublikoje turi Lietuvos Respublikos bei užsienio valstybių fiziniai ir juridiniai asmenys, kitos užsienio organizacijos. Vadovaujantis Statybos įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 1 punktu, statytojo teisė įgyvendinama, kai: statytojas žemės sklypą (teritoriją), kuriame (kurioje) naujai statomas ar rekonstruojamas statinys, valdo nuosavybės teise arba valdo ir (ar) naudoja kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais, išskyrus aplinkos ministro nustatytus atvejus, kai nėra suformuoti žemės sklypai, bet yra gautas valstybinės žemės patikėtinio sutikimas; atliekant kitus statybos darbus (atnaujinant (modernizuojant), remontuojant ar griauinant statinį) ar statinių pakeitimus (keičiant statinio (jo dalies) paskirtį, formuojant nekilnojamojo turto kadastro objektus) privaloma gauti žemės sklypo (teritorijos) savininko ar valstybinės žemės patikėtinio sutikimą šiame įstatyme ar kituose Lietuvos Respublikos įstatymuose nustatytais atvejais.

Pagal STR reglamento 50 punktą, statant valstybinėje žemėje (išskyrus Statybos įstatymo 27 straipsnio 5 dalies 6 punkte nustatytas išimtis), privaloma gauti valstybinės žemės patikėtinio sutikimą (pritarimą) ar susitarimą. Savivaldybės, kaip valstybinės žemės patikėtinio sutikimas (pritarimas) įgyvendinti statinio projekte numatytus sprendinius nurodomas (įrašomas) statybą leidžiančiame dokumente. Šioje teisės normoje įvardyta išimtimi – Statybos įstatymo 27 straipsnio 5 dalies 6 punkte nustatyta, kad statybą leidžiančiam dokumentui, išskyrus šio straipsnio 1 dalies 8 punkte nurodytą dokumentą, gauti pateikiami šie dokumentai: kai žemės sklype (teritorijoje), kurio nuosavybės teise ar kita valdymo ir naudojimo teise nevaldo statytojas (užsakovas), numatoma vykdyti statybos darbus ir šio įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 1 punkte nustatytais atvejais neprivaloma žemės sklypo (teritorijos), kuriame statomas statinys, valdyti nuosavybės teise arba valdyti ir naudoti kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais; kai statomi inžineriniai tinklai, kuriems statyti teritorijų planavimo dokumentu buvo įformintas suformuotas inžinerinių tinklų koridorius, arba statinius statyti ar rekonstruoti mažesniais negu norminiai atstumais iki gretimo sklypo ribos, taip pat, jeigu kitą žemės sklypą (teritoriją) numatoma laikinai naudoti statybos metu, – sutartis ar susitarimas su šio žemės sklypo (teritorijos) savininku, valdytoju arba šio žemės sklypo (teritorijos) savininko, valdytojo sutikimas ar servituto nustatymą patvirtinantys dokumentai (statant inžinerinius statinius). Jeigu reikia sutarties ar susitarimo su valstybinės žemės patikėtinio ar jo sutikimo, valstybinės žemės patikėtinis jį teikia Žemės įstatymo 34 straipsnio 1 dalyje nustatyta tvarka. Šis reikalavimas netaikomas atliekant statinio, esančio valstybinės žemės sklype (teritorijoje), paprastąjį ir (ar) kapitalinį remontą.

Atvejai, kada statytojo teisei įgyvendinti nereikia žemės sklypo valdyti nuosavybės teise arba valdyti ir naudoti kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais, nustatyti STR reglamento

4 priede, kurio 1 punktu nustatyta, kad žemės sklypo (teritorijos) valdyti nuosavybės teise arba valdyti ir naudoti kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais neprivaloma naujo statinio statybos atveju: statant geležinkelių infrastruktūros statinius, juos išdėstant geležinkelių apsaugos zonose, kurių dydis nustatytas įstatymų ir kitų teisės aktų (1.1 papunktis); statant statinius valstybiniuose vidaus vandenyse (1.2 papunktis); tiesiant valstybinėje žemėje susisiekimo komunikacijas ar inžinerinius tinklus ir statant jiems funkcionuoti būtinus statinius (1.3 papunktis); statant statinius Lietuvos Respublikos teritoriniuose vandenyse ir tarptautiniuose vandenyse esančiame jos kontinentiniame šelfe, į kurią Lietuva turi išimtinę teisę (1.4 papunktis); statant valstybės sienos apsaugos statinius pasienio zonoje, jei yra parengtas šių statinių teritorijų detalusis planas (1.5 papunktis); statant valstybinėje žemėje nesudėtinguosius poilsio ar sporto paskirties ir įrengiant I ar II grupės nesudėtinguosius plokščiuosius horizontalius inžinerinius statinius, skirtus daugiabučių namų gyventojų reikmėms (1.6 papunktis); prie daugiabučio namo ar visuomeninės paskirties pastato valstybinėje žemėje įrengiant laiptus, pandusus, keltuvus, lifthus ar kitaip keičiant pastato išvaizdą (1.7 papunktis); rezervatų valstybinėje žemėje statant statinius, reikalingus rezervatų steigimo ir veiklos tikslams įgyvendinti (1.8 papunktis). STR reglamento 4 priedo 2 punktu nustatyta, kad, rekonstruojant šio priedo 1.1–1.8 papunkčiuose išvardintus statinius, statytojo teisei įgyvendinti nereikia žemės sklypo valdyti nuosavybės teise arba valdyti ir naudoti kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais. Taip pat statytojo teisei įgyvendinti nereikia žemės sklypo valdyti nuosavybės teise arba valdyti ir naudoti kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais ir tuo atveju, kai nesuformuoti žemės sklypai (atnaujinant (modernizuojant) pastatus, atliekant statinio kapitalinį ar paprastąjį remontą ir griauinant statinius) (STR reglamento 4 priedo 3 punktas).

Iš nurodytų teisinio reglamentavimo nuostatų darytina išvada, kad tuo atveju, kai siekiama rekonstruoti statinį, esantį nesuformuotame valstybinės žemės sklype ir statytojui (užsakovui) šio žemės sklypo nevaldant nuosavybės teise ar kitais Lietuvos Respublikos įstatymuose numatytais pagrindais, reikalingas valstybinės žemės patikėtinio sutikimas rekonstruoti statinį. STR reglamento 4 priedo 2 punkte numatyti atvejai dėl įvardytų statinių rekonstravimo, kai statytojo teisei įgyvendinti nereikia žemės sklypo valdyti nuosavybės teise arba valdyti ir naudoti kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais. Pareiškėjos nurodyta statybos darbų rūšis nepatenka ir į kitas STR reglamento 4 priedo nuostatas.

Vadovaujantis 2021 m. rugpjūčio 23 d. Nekilnojamojo turto registro duomenų bazės išrašu, pareiškėjai nuosavybės teise priklauso pastatas – pirtis, unikalus Nr. [Duomenys neskelbtini], esanti adresu, [Duomenys neskelbtini], Vilniuje.

Atsakovės Komisijai į bylą pateikti duomenys patvirtina, kad nesuformuoto valstybinės žemės sklypo, kuriame yra pareiškėjai nuosavybės teise priklausantis statinys (pirtis), patikėtinė yra Tarnyba (b. l. 33). Aplinkybę, kad ne visi NŽT patikėjimo teise miestų ir miestelių teritorijų ribose valdyti valstybinės žemės sklypai (jų dalys) ir žemės sklypais nesuformuotos valstybinės žemės plotai Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2024 m. sausio 10 nutarimu Nr. 32 „Dėl valstybinės žemės sklypų (jų dalių) ir žemės sklypais nesuformuotos valstybinės žemės plotų perdavimo valdyti savivaldybėms patikėjimo teise“ (1.57 papunktis) buvo perduoti atitinkamoms savivaldybėms patvirtina ir Žemės įstatymo (redakcijos, galiojusios nuo 2024 m. rugpjūčio 1 d. iki 2024 m. spalio 31 d.) 7 straipsnio 15 dalies reglamentavimas, numatantis kriterijus, kuriuos atitinkanti valstybinė žemė, esanti miestų ir miestelių teritorijų ribose, identifikuojama kaip neperduotina savivaldybėms. Atitinkamai, vadovaujantis paminėtomis teisės aktų nuostatomis, darytina išvada, kad, siekdama įgyvendinti statytojos teisę ir rekonstruoti pareiškėjai nuosavybės teise priklausantį statinį, kuris yra nesuformuotame valstybiniame žemės sklype, pareiškėja, be kita ko, turi gauti valstybinės žemės patikėtinio sutikimą.

Kaip minėta, pareiškėja su 2024 m. spalio 31 d. prašymu išduoti sutikimą rekonstruoti pirtį, esančią nesuformuotame valstybiniame žemės sklype, kreipėsi į Administraciją. Atsakydama į šį pareiškėjos prašymą, Administracija Sprendime pacitavo Statybos įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 1 punkto nuostatą, paaiškino, jog STR reglamento 4 priede nustatyti atvejai, kuomet statytojo teisei įgyvendinti nereikia žemės sklypo valdyti nuosavybės teise arba valdyti ir naudoti kitais Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytais pagrindais bei nurodė, kad neturi teisinio pagrindo išduoti sutikimą,

kadangi pirtis nepatenka į sąrašą objektų, kuriuos galima statyti ar rekonstruoti valstybinėje žemėje, nevaldant žemės sklypo nuosavybės teise ar kitais pagrindais.

Bylos medžiaga nustatyta, kad savivaldybė nelaikytina minėto žemės Sklypo patikėtine, todėl neturėjo teisinio pagrindo išduoti pareiškėjai sutikimą. Atsakovė pagrįstai tai nurodė Sprendime. Kita vertus, Sprendime nenurodyta, koks viešojo administravimo subjektas įgaliotas išduoti tokio pobūdžio sutikimus, nenurodyta, kas yra žemės Sklypo patikėtinis bei nenurodytas teisės aktas, reglamentuojantis kreipimosi į žemės Sklypo patikėtinį tvarką ir reikalavimus. Taigi Sprendime nepasisakyta dėl to, koks subjektas ir koku teisiniu pagrindu turi kompetenciją tokį sutikimą išduoti. Administracijai, kaip viešojo administravimo subjektui, taikomi viešojo administravimo principai ir VAĮ nuostatos.

LVAT yra konstatavęs, kad formaliai ir biurokратиškai vykdomos viešojo administravimo funkcijos nesiderina su gero administravimo principu (2015 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2150-492/2015).

Vadovaujantis VAĮ 11 straipsnio 4 dalimi, jeigu viešojo administravimo subjektas pagal kompetenciją negali spręsti prašyme ar skunde išdėstytų klausimų ar priimti administracinės procedūros sprendimo dėl prašyme ar skunde išdėstyto klausimo, jis jo nenagrinėja ir ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo prašymo ar skundo gavimo dienos persiunčia jį kompetentingam viešojo administravimo subjektui, ir apie tai praneša asmeniui. Jeigu nėra kito viešojo administravimo subjekto, kuriam galėtų būti perduotas nagrinėti pagal kompetenciją prašymas ar skundas, viešojo administravimo subjektas ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo prašymo ar skundo gavimo dienos apie tai praneša asmeniui, paaiškindamas jo prašymo ar skundo nenagrinėjimo priežastis.

Prašymai ir skundai gali būti nenagrinėjami Viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio 3 ir 4 dalyse nurodytais atvejais, taip pat kituose įstatymuose nustatytais pagrindais (Taisyklių 29 punktas).

Atsakovės į bylą pateikti dokumentai patvirtina, kad informacija, jog Sklypo patikėtinė yra Tarnyba, Administracijai buvo žinoma teikiant Sprendimą pareiškėjai. Taigi, vadovaujantis VAĮ 11 straipsnio 4 dalimi, Administracijai kilo pareiga persiųsti pareiškėjos prašymą nagrinėti kompetentingam subjektui (šiuo atveju Tarnybai) ir informuoti apie tai pareiškėją. Skunde Komisijai pareiškėja argumentuoja, jog jai nėra aišku, ar sutikimas rekonstruoti pirtį reikalingas ir kaip jį gauti. Bylos duomenys patvirtina, jog informacija apie tai, kad Sklypo patikėtinė yra Tarnyba, pareiškėjai tapo žinoma tik iš Administracijos Komisijai pateikto atsiliepiamo. Sprendime šiuo klausimu nepasisakyta. VAĮ nenumato galimų minėtos VAĮ 11 straipsnio 4 dalies nuostatos nesilaikymo teisinių pasekmių viešojo administravimo subjektams, todėl, sprendžiant dėl pažeidimo masto, turėtų būti vadovujamasi bendraisiais teisės principais, visų pirma – proporcingumo principu. Komisijos vertinimu, tokie Administracijos veiksmai (prašymo nepersiuntimas atsakingai institucijai nagrinėti ir neinformavimas, koks viešojo administravimo subjektas kompetentingas nagrinėti prašymą) nelaikytini suderinamais su gero administravimo principu. Visgi toks trūkumas negali būti laikomas esminiu, leidžiančiu abejoti 2024 m. gruodžio 2 d. Sprendimo teisėtumu, kadangi bet kokio administracinio sprendimo pagrįstumo ir teisėtumo klausimą apsprendžia jo turinio visuma, ir Komisija tai nelaiko pakankamu pagrindu naikinti skundžiamą Sprendimą.

Pažymėtina, kad, nors pareiškėja 2024 m. spalio 31 d. prašymą Administracijai, be kita ko, grindė ir STR reglamento 7 priedu, kuris nustato atvejus, kada privaloma gauti besiribojančių žemės sklypų (teritorijų) savininkų ar valdytojų sutikimus, tačiau šiomis aplinkybėmis skundo reikalavimų neįrodinėjo, todėl šiuo aspektu Komisija detaliau nepasisako.

Atsižvelgiant į išdėstytą, įvertinus teisinio reglamentavimo nuostatas bei nustatytas aplinkybes, pareiškėjos skundas tenkintinas iš dalies. Atsakovė įpareigotina pateikti pareiškėjai teisės aktų nuostatomis pagrįstą (VAĮ 11 straipsnio 1, 4 dalys) atsakymą į 2024 m. spalio 31 d. prašymą dėl sutikimo rekonstruoti pareiškėjai nuosavybės teise priklausantį statinį, esantį valstybinėje žemėje, išdavimo tvarkos, nurodant, koks subjektas ir koku teisiniu pagrindu turi kompetenciją tokį sutikimą išduoti.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo 20 straipsnio 1 dalies 1 ir 4 punktais, 22 straipsnio 1 dalimi, Komisija

n u s p r e n d ž i a:

įpareigoti atsakovę Vilniaus miesto savivaldybės administraciją pateikti pareiškėjai Asmuo X teisės aktų nuostatomis pagrįstą atsakymą į 2024 m. spalio 31 d. prašymą dėl sutikimo rekonstruoti pareiškėjai nuosavybės teise priklausantį statinį, esantį valstybinėje žemėje, išdavimo tvarkos, nurodant koks subjektas ir koku teisiniu pagrindu turi kompetenciją tokį sutikimą išduoti.

Kitą pareiškėjos Asmuo X skundo dalį atmesti kaip nepagrįstą.

Sprendimą per vieną mėnesį nuo sprendimo priėmimo bylos šalys turi teisę apskųsti Regionų administraciniam teismui Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatyme nustatyta tvarka.

Komisijos posėdžio pirmininkė

Inga Lipnickienė

Komisijos nariai

Edvardas Jucius

Vytautas Kurpuvesas

Inga Morkvėnienė