



## LIETUVOS ADMINISTRACINIŲ GINČŲ KOMISIJA

### S P R E N D I M A S

2025 m. rugpjūčio 8 d. Nr. 21RE-702  
(AG-492/03-2025)  
Vilnius

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

rašytinio proceso tvarka nuotoliniu vaizdo konferencijos būdu išnagrinėjo administracinį ginčą pagal pareiškėjos Asmuo X patikslintą skundą dėl Trakų rajono savivaldybės administracijos sprendimo panaikinimo ir įpareigojimo atlikti veiksmus.

Komisija

n u s t a t ė:

*pareiškėja Asmuo X (toliau – ir pareiškėja) patikslintu skundu Komisijos prašo panaikinti Trakų rajono savivaldybės administracijos (toliau – ir Administracija, atsakovė) 2025 m. gegužės 15 d. raštą Nr. (duomenys neskelbtini) „Dėl žemės sklypo formavimo ir pertvarkymo projekto rengimo organizavimo“ (toliau – Sprendimas) bei įpareigoti Administraciją iš naujo nagrinėti pareiškėjos prašymą.*

Paaiškinu, kad Sprendimu buvo atmestas pareiškėjos prašymas dėl valstybinės žemės sklypo dalies prijungimo prie pareiškėjos turimo žemės sklypo, esančio (duomenys neskelbtini), kadastro Nr. (duomenys neskelbtini) (toliau – Sklypas), kurio tikslas – įsiterpusį valstybinės žemės plotą sujungti su besiribojančiu žemės sklypu. Minėtas sklypas ribojasi su pareiškėjos turimu Sklypu, nėra įsiterpęs tarp kitų sklypų, nėra miško, šlaito, kelio ar geležinkelio, o taip pat nepatenka į siaurą juostą. Žemės sklypas neturi infrastruktūrinių kliūčių (vandentiekio, elektros stulpų ar pan.). Nuo vandens telkinio yra toliau ir nepatenka į apsauginę zoną. Atskiro įvažiavimo nereikėtų, nes sklypas būtų natūraliai prijungtas prie pareiškėjos esamo sklypo. Pareiškėja prašo šį žemės sklypą (apie 2 – 2,5 aro) prijungti prie Sklypo. Šiame žemės sklype pareiškėja nevykdys jokios komercinės veiklos, ar kitų uždraustų veiklų. Pareiškėjos tėvai šiuo žemės plotu naudojosi daugelį metų (nuo 1951 m.), tačiau dėl tuometinių sąlygų neprivatizavo visos žemės.

*Administracija prašo pareiškėjos skundą atmesti kaip nepagrįstą.*

Atsiliepime paaiškinu, kad 2025 m. gegužės 5 d. gavo pareiškėjos prašymą organizuoti žemės sklypo formavimo ir pertvarkymo projekto rengimą Sklype, kurio tikslas – įsiterpusios valstybinės žemės plotą sujungti su besiribojančiu Sklypu. Administracija išnagrinėjusi pareiškėjos prašymą, Sprendimu pateikė atsakymą, kad jos pageidaujamas prijungti prie Sklypo plotas neatitinka įsiterpusio valstybinės žemės ploto sąvokos, todėl nebus organizuojamas žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projekto rengimas pagal pareiškėjos nurodytus tikslus. Administracija šiame atsakyme pareiškėjai nurodė tokio atsisakymo teisinį pagrindą.

Iš pareiškėjos skundo turinio akivaizdžiai matyti, kad pati pareiškėja supranta ir žino, jog jos pageidaujama įsigyti iš valstybės žemės ploto dalis, neatitinka Lietuvos Respublikos žemės įstatymo (toliau – Žemės įstatymas) 2 straipsnio 2 dalyje nurodytos įsiterpusio žemės ploto sąvokos. Valstybinės žemės plotas yra apie 1 533,73 kv. m arba 0,1534 ha, o tai įrodo, kad toks valstybinės žemės plotas nelaikytinas įsiterpusiu žemės plotu, jis ribojasi ne tik su pareiškėjos Sklypu, bet ir su

(duomenys neskelbtini). Pareiškėja negalėjo ir negali organizuoti tokio Sklypo formavimo ir pertvarkymo projekto, kurio tikslas būtų dalies, kaip ji skunde nurodo apie 2 - 2,5 aro, valstybinės žemės suformavimas ir prijungimas prie jos Sklypo. Kitos pareiškėjos skunde nurodytos aplinkybės, kad jos tėvai prieš daugelį metų neišpirkto šios žemės ar kad ji nevykdys komercinės veiklos, nagrinėjamu atveju, neturi jokios reikšmės.

#### *Skundas tenkintinas*

Byloje surinkti rašytiniai įrodymai patvirtina, kad pareiškėja pateikė Prašymą organizuoti žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projekto rengimą Sklypui; tikslas: įsiterpęs valstybinės žemės plotas sujungiamas su besiribojančiu žemės sklypu, siūlomi nustatyti ar panaikinti žemės servitutai, siūlomos nustatyti ar panaikinti specialiosios žemės ir miško naudojimo sąlygos.

Administracija Sprendimu informavo pareiškėją, kad Administracijos Architektūros skyrius gavo jos prašymą organizuoti žemės sklypo formavimo ir pertvarkymo projekto rengimą Sklypui, kurio tikslas – įsiterpusį valstybinės žemės plotą sujungti su besiribojančiu Sklypu. Sprendime pacituotas Žemės įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje nurodytas įsiterpusio žemės ploto apibrėžimas bei paaiškinta, kad pareiškėjos pageidaujamas prisijungti prie Sklypo žemės plotas neatitinka įsiterpusio valstybinės žemės ploto sąvokos. Administracija negali organizuoti žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projekto rengimo su pareiškėjos nurodytais tikslais.

Ginčas kilo dėl Administracijos Sprendimo, kuriuo atsisakyta organizuoti žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektą pagal pareiškėjos prašymą.

Ginčo teisinius santykius reglamentuoja Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – VAĮ), Žemės įstatymo (toliau – Žemės įstatymas) (akto redakcija, galiojusi nuo 2025 m. sausio 1 d. iki 2025 m. liepos 1 d.), Žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projekto rengimo taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. spalio 4 d. įsakymu Nr. 3D-452/D1-513 (toliau – Taisyklės) nuostatos.

Žemės įstatymo 2 straipsnio 25 dalyje nustatyta, kad žemės sklypų formavimas ir pertvarkymas – tai visuma žemėtvarkos veikslių, apimančių žemės sklypų projektavimą, šių sklypų ribų ženklimą vietovėje, kadastro duomenų nustatymą ir jų įrašymą į Nekilnojamojo turto kadastrą. Pagal Žemės įstatymo 37 straipsnio 7 dalį žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektai (toliau – ir projektai) rengiami ir įgyvendinami šio įstatymo 40 straipsnyje nustatyta tvarka ir atvejais. Vienas iš projekto rengimo atvejų – kai įsiterpęs valstybinės žemės plotas Vyriausybės nustatyta tvarka ir atvejais sujungiamas su besiribojančiu žemės sklypu, jeigu laisvoje valstybinėje žemėje negalima suformuoti racionalaus dydžio ir ribų žemės sklypo (Žemės įstatymo 40 straipsnio 1 dalies 6 punktas).

Žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektų rengimo, finansavimo, viešinimo, derinimo, tikrinimo ir tvirtinimo tvarką detalčiai reglamentuoja Taisyklės. Taisyklių 12 punkte nustatyta, kad projektų rengimą organizuoja savivaldybės administracijos direktorius (toliau – ir organizatorius) (Taisyklių 12 punktas). Organizatorius prašymą organizuoti projekto rengimą išnagrinėja ne vėliau kaip per 10 darbo dienų (išskyrus Taisyklių 49 punkte nurodytą atvejį) nuo prašymo gavimo dienos ir priima sprendimą pradėti rengti projektą arba motyvuotai atsisako organizuoti projekto rengimą ir apie tai ne vėliau kaip per 5 darbo dienas Žemėtvarkos planavimo dokumentų rengimo informacinę sistemą (ŽPDRIS) priemonėmis informuoja prašymą pateikusių iniciatorių (Taisyklių 21 punktas).

Nagrinėjamu atveju pareiškėja kreipėsi į Administraciją su prašymu organizuoti žemės sklypo formavimo ir pertvarkymo projekto rengimą. Įvertinus prašymo turinį, matyti, kad pareiškėja siekė įsigyti su jos sklypu besiribojantį valstybinės žemės plotą, t. y. pareiškėja prašė organizuoti projekto, kurio tikslas – sujungti įsiterpusį valstybinės žemės plotą su besiribojančiu žemės sklypu, rengimą. Administracija ginčijamu Sprendimu netenkino prašymo, informuodama, kad pareiškėjos pageidaujamas prisijungti prie Sklypo žemės plotas neatitinka įsiterpusio valstybinės žemės ploto sąvokos. Tai yra vienintelis Sprendime nurodytas atsisakymo organizuoti žemės sklypo formavimo ir pertvarkymo projekto rengimo pagrindas, kuris, Komisijos vertinimu, yra abstraktus bei neinformatyvus, neleidžiantis identifikuoti, kokio teisinio reguliavimo neatitinka pareiškėjos prašyme nurodytas pageidaujamas prisijungti valstybinės žemės sklypas.

Pagal Žemės įstatymo 11 straipsnio 5 dalies 4 punktą valstybinės žemės sklypai parduodami be aukciono, jeigu jie įsiterpę tarp privačių žemės sklypų ir neviršija šio įstatymo 9 straipsnio 7 dalyje ar Saugomų teritorijų įstatyme, ar Žemės reformos įstatyme, ar Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatyme, ar Miškų įstatyme nustatyto dydžio, – šių sklypų savininkams. Žemės įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad įsiterpęs žemės plotas – šio įstatymo 9 straipsnio 7 dalyje ar Saugomų teritorijų įstatymo, ar Žemės reformos įstatymo, ar Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo, ar Miškų įstatymo nustatyto dydžio reikalavimus atitinkantis valstybinės žemės plotas, esantis tarp žemės sklypų ir (ar) stabilių kraštovaizdžio objektų (kelių (gatvių), geležinkelių, miškų sklypų (plotų), vandens telkinių), kuriame pagal žemės sklypų formavimui taikomus reikalavimus negalima suformuoti atskiro žemės sklypo su privažiuojamuoju keliu, taip pat nurodytųjų įstatymų nustatytus reikalavimus atitinkantis valstybinės žemės plotas, besiribojantis ne tik su žemės sklypais ir (ar) stabiliais kraštovaizdžio objektais (keliais (gatvėmis), geležinkeliais, miškų plotais, vandens telkiniais), bet ir su kitu atskiru žemės sklypu nesuformuotu valstybinės žemės plotu, kurį sudaro siaura juosta, šlaitas, griovys, ir kuriame negalima suformuoti atskiro žemės sklypo su privažiuojamuoju keliu. Įsiterpusiu žemės plotu taip pat laikomas žemės plotas, kurį sudaro šio įstatymo nustatyta siaura juosta, šlaitas, griovys ir bendrame siauros juostos, šlaito, griovio ir su jais besiribojančiame kitame valstybinės žemės plote negalima suformuoti atskiro žemės sklypo su privažiuojamuoju keliu.

Žemės įstatymo 9 straipsnio 7 dalyje nurodyta, kad įsiterpęs žemės plotas, esantis teritorijose, kuriose pagal teritorijų planavimo dokumentus ar žemės valdos projektus numatoma formuoti vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų bei daugiabučių gyvenamųjų pastatų ir bendrabučių teritorijų naudojimo būdo valstybinės žemės sklypus, neviršijantis 0,04 ha, kitose kitos paskirties žemės teritorijose – 0,5 ha, gali būti išnuomojamas be aukciono besiribojančių valstybinės žemės sklypų nuomininkams. Išnuomojamas be aukciono įsiterpęs žemės plotas gali būti didinamas nuomotojo sprendimu, jeigu tokį įsiterpusį žemės plotą sudaro siaura juosta, šlaitas arba griovys. Laikoma, kad įsiterpusį žemės plotą sudaro siaura juosta, jeigu šio žemės ploto plotis bet kuriame taške neviršija 10 metrų. Jeigu žemės sklypo nuo viršutinės šlaito briaunos iki jo papėdės nuolydis yra ne mažesnis kaip 20 laipsnių, laikoma, kad įsiterpusį valstybinės žemės sklypą sudaro šlaitas. Jeigu žemės sklypo nuo vienos iki kitos griovio viršutinės briaunos plotis neviršija 15 metrų, laikoma, kad įsiterpusį valstybinės žemės sklypą sudaro griovys. Įsiterpusiame žemės plote suformuojamas žemės sklypas (-ai), kuris (-ie) išnuomojamas (-i) besiribojančio žemės sklypo nuomininkui ir privalomai sujungiamas su pagrindiniu besiribojančiu žemės sklypu. Įsiterpusio žemės sklypo plotas negali būti didesnis už besiribojančio žemės sklypo, su kuriuo bus jungiamas įsiterpęs žemės sklypas, plotą. Įsiterpusio žemės sklypo suformavimo ir išnuomojimo tvarką nustato Vyriausybė.

Remiantis aptartu teisiniu reglamentavimu, žemės plotas atitinka įsiterpusio ploto apibrėžimą, kai yra visuma šių sąlygų: 1) žemės plotas yra ne didesnis kaip 0,04 ha arba 0,5 ha dydžio, priklausomai nuo teritorijos, kurioje jis randasi; 2) jame negalima nustatyta tvarka suformuoti atskiro žemės sklypo; 3) žemės plotas nesiriboja su kitu, atskiru žemės sklypu nesuformuotu laisvos valstybinės žemės plotu. Tačiau sąlyga dėl nesiribojimo su kitu žemės sklypu netaikoma tokiam įsiterpusiam žemės sklypo plotui, kurį sudaro siaura juosta, šlaitas ar griovys. Siaura juosta suprantamas toks laisvas žemės sklypas, kaip jo plotis neviršija 10 metrų tarp privačių žemės sklypų ar (ir) išnuomotų valstybinės žemės sklypų, taip pat privačių arba išnuomotų valstybinės žemės sklypų ir kelių (gatvių) ar miškų sklypų (plotų).

Administracijos Sprendime nedetalizuojama, kokių konkrečiai įsiterpusio ploto apibrėžimo sąlygų neatitinka pareiškėjos pageidaujamas prisijungti žemės sklypas. Sprendimas motyvuojamas tik Žemės įstatymo 2 straipsnio 2 dalies nuostatos pacitavimu bei nurodymu, kad pageidaujamas prisijungti žemės sklypo plotas neatitinka įsiterpusio valstybinės žemės ploto sąvokos. Iš skundžiamo Sprendimo neaišku, dėl kokių konkrečių aplinkybių ir kokiomis konkrečiomis teisės aktų normomis vadovaujantis pareiškėjos prašymas yra atmestas. Tai, jog Sprendimas nėra aiškus adresatui matyti ir iš pareiškėjos skundo, kuriame pareiškėja argumentuoja, kad norimas prisijungti žemės sklypas atitinka įsiterpusiam žemės sklypui keliamas sąlygas.

Pažymėtina, kad vien teisės normų pacitavimas, netgi ir faktų išdėstymas jų nesiejant su

kompetentingo subjekto valia dėl teisės taikymo, šiuo konkrečiu atveju – su Administracijos Sprendimu, pagal Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) praktiką nelaikytinas tinkamais motyvais, pagrindžiančiais viešojo administravimo administracinį sprendimą (žr., pvz., LVAT 2023 m. kovo 27 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. eA-729-1047/2023).

VAĮ 10 straipsnio 5 dalimi nustatyta, kad administraciniame sprendime, be kita ko, turi būti nurodytas administracinio sprendimo teisinis ir faktinis pagrindas ar kitos administraciniam sprendimui įtakos turėjusios aplinkybės (5 punktas); administracinio sprendimo motyvai (6 punktas). Kiekvienu konkrečiu atveju, vertinant individualaus administracinio akto teisėtumą VAĮ 10 straipsnio taikymo aspektu, turi būti atsižvelgiama į tuos teisės aktus, kurie reguliuoja konkretų teisinį santykį, t. y. turi būti įvertinama, kokie ir kokia apimtimi yra teisiškai reikšmingi faktai bei kokios konkrečios materialiosios teisės normos asmeniui gali sudaryti atitinkamas prielaidas bei sąlygas, kad būtų sukurtos, panaikintos ar pakeistos asmens subjektinės teisės tam tikruose teisiniuose santykiuose. Šia teisės norma iš esmės yra siekiama užtikrinti, kad asmeniui, dėl kurio yra priimtas atitinkamas individualus administracinis aktas, būtų žinomi šio akto priėmimo teisinis bei faktinis pagrindai, motyvai (LVAT 2025 m. sausio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-69-575/2025). Šiuo atveju iš skundžiamo Sprendimo turinio negalima daryti išvados, kad Sprendime yra nurodytas teisinis ir faktinis jo priėmimo pagrindas, pateikti išsamūs motyvai dėl sprendimo atsisakyti organizuoti Sklypo formavimo ir pertvarkymo projektą.

Atsiliepime atsakovė papildomai nurodė, kad pareiškėjos pageidaujamas prisijungti valstybinės žemės plotas yra apie 1 533,73 kv. m arba 0,1534 ha, o tai įrodo, kad toks valstybinės žemės plotas nelaikytinas įsiterpusiu žemės plotu, jis ribojasi ne tik su pareiškėjos Sklypu, bet ir su (duomenys neskelbtini). Todėl pareiškėja negali organizuoti tokio Sklypo formavimo ir pertvarkymo projekto, kurio tikslas būtų dalies, kaip ji skunde nurodo apie 2 - 2,5 aro, valstybinės žemės suformavimas ir prijungimas prie Sklypo.

LVAT praktikoje yra išaiškinta, kad ginčijamo individualaus administracinio sprendimo priėmimo motyvų nurodymas teismo proceso metu neturi būti vertinamas ir nedaro įtakos nemotyvuoto viešojo administravimo subjekto priimto sprendimo teisėtumui (žr., pvz., LVAT 2013 m. birželio 13 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A<sup>502</sup>-940/2013; 2015 m. kovo 31 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1536-662/2015; 2022 m. rugpjūčio 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-429-968/2022). Priešingai vertinant, būtų pažeistos pareiškėjo teisės į gynybą (žr., pvz., LVAT 2011 m. lapkričio 2 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A<sup>261</sup>-2692/2011). Individualaus administracinio akto motyvų nenurodymas pačiame akte ir jų papildymas ginčą nagrinėjant teisme iš principo nėra toleruoti, kadangi kliudo suinteresuotam asmeniui pasirinkti būdus bei priemones dėl savo teisių ar interesų gynimo (žr., pvz., LVAT 2023 m. lapkričio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1328-629/2023). LVAT praktikoje taip pat ne kartą konstatuota, jog motyvai dėl priimto administracinio akto privalo būti išdėstyti priimtame akte, nes viešojo administravimo subjektui tenkanti pareiga motyvuoti savo priimamus sprendimus negali būti perkelta teisingumą vykdančiai institucijai (žr., pvz., 2014 m. kovo 25 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-34/2014; kt.). Administracinis teismas paprastai negali perimti viešojo administravimo institucijos funkcijų ir priimti sprendimą, priskirtiną viešojo administravimo institucijos kompetencijai, pagal teismo sprendimo priėmimo metu egzistuojančią situaciją, nes tai galėtų pažeisti konstitucinį valdžių padalijimo principą (žr. LVAT 2016 m. gruodžio 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1742-261/2016; 2018 m. gegužės 10 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1065-520/2018; kt.).

Taigi išsamūs atsisakymo atmesti pareiškėjos prašymą dėl Sklypo organizavimo ir formavimo projekto rengimo motyvai privalėjo būti nurodyti skundžiamame Sprendime, tuo tarpu, aplinkybė, kad jie papildomai nurodyti atsiliepime, negali turėti įtakos Sprendimo teisėtumui. Atitinkamai Komisija šioje byloje nevertina, ar atsakovės atsiliepime nurodyti motyvai yra pakankami (pagrįsti) ir iš esmės nesprenžia dėl atsisakymo rengti minėtą projektą teisėtumo.

Vadovaudamasi aptartu teisiniu reglamentavimu, atsižvelgdama į LVAT praktiką ir įvertinusi nustatytas faktines aplinkybes, Komisija daro išvadą, kad Sprendimas neatitinka VAĮ 10 straipsnio 5 dalies 5 ir 6 punktuose įtvirtintų administraciniams sprendimams keliamų reikalavimų, todėl naikintinas. Administracija įpareigotina iš naujo išnagrinėti pareiškėjos prašymą organizuoti žemės

sklypų formavimo ir pertvarkymo projekto rengimą Sklypui ir priimti naują teisės aktų reikalavimus atitinkantį sprendimą.

Komisija taip pat pažymi, kad LVAT praktikoje yra konstatuota, jog teismo (šiuo atveju Komisijos) sprendimas, kuriuo buvo panaikintas viešojo administravimo subjekto priimtas aktas dėl to, kad jame netinkamai išdėstyti jo priėmimo motyvai, nereiškia, jog viešojo administravimo subjektas yra įpareigojamas priimti priešingą sprendimą – šiuo atveju viešojo administravimo subjektas gali priimti bet kokią sprendimą (ir tokį patį, koks buvo priimtas anksčiau), tačiau jame turi būti aiškiai nurodyti tokio sprendimo priėmimo teisiniai pagrindai ir motyvai (LVAT 2014 m. sausio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A602-2008/2013, 2014 m. vasario 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A602-120/2014).

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo 20 straipsnio 1 dalies 2 ir 4 punktais, 22 straipsnio 1 dalimi, Komisija

n u s p r e n d ž i a:

Pareiškėjos Asmuo X patikslintą skundą tenkinti.

Panaikinti Trakų rajono savivaldybės administracijos 2025 m. gegužės 15 d. raštą Nr. (duomenys neskelbtini) „Dėl žemės sklypo formavimo ir pertvarkymo projekto rengimo organizavimo“

Įpareigoti Trakų rajono savivaldybės administraciją iš naujo išnagrinėti pareiškėjos 2025 m. gegužės 5 d. gautą prašymą organizuoti žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projekto rengimą ir priimti naują teisės aktų reikalavimus atitinkantį sprendimą.

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

Komisijos posėdžio pirmininkė

Inga Lipnickienė

Komisijos nariai

Edvardas Jucius

Vytautas Kurpuvesas