



LIETUVOS ADMINISTRACINIŲ GINČŲ KOMISIJA

S P R E N D I M A S

2025 m. gruodžio 9 d. Nr. 21RE-1090

(AG-892/06-2025)

Vilnius

Lietuvos administracinių ginčų komisija (toliau – Komisija), susidedanti iš narių Ingos Lipnickienės (Komisijos posėdžio pirmininkė), Ingos Morkvėnienės (pranešėja) ir Komisijos Panevėžio apygardos skyriaus narės Astos Povilonienės,

sekretoriaujant R. M.,

dalyvaujant pareiškėjoms L. L., A. K., K. T. R., R. P. (kuri veikia savo vardu, o taip pat pagal notaro patvirtintą įgaliojimą atstovauja ir pareiškėjai T. M.),

atsakovės Vilniaus rajono savivaldybės administracijos įgaliotam atstovui O. K.,

viešame Komisijos posėdyje žodinio proceso tvarka mišriu būdu, naudojant informacines ir elektroninių ryšių technologijas (per vaizdo konferenciją) ir pareiškėjoms atvykus į Komisijos posėdžių salę, išnagrinėjo administracinį ginčą pagal pareiškėjų L. L., A. K., K. T. R., R. P., T. M. skundą atsakovei Vilniaus rajono savivaldybės administracijai dėl Vilniaus rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2025 m. rugsėjo 23 d. įsakymo Nr. duomenys neskelbtini „Dėl atsisakymo keisti žemės sklypo (kadastro Nr. duomenys neskelbtini), esančio duomenys neskelbtini, pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir žemės naudojimo būdą“ ir 2025 m. rugsėjo 25 d. įsakymo Nr. duomenys neskelbtini „Dėl atsisakymo keisti žemės sklypo (kadastro Nr. duomenys neskelbtini), esančio duomenys neskelbtini, pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir žemės naudojimo būdą“ panaikinimo ir įpareigojimo atlikti veiksmus.

Komisija

n u s t a t ė:

pareiškėjos L. L., A. K., K. T. R., R. P., T. M. (toliau – ir pareiškėjos) skundu Komisijos prašo panaikinti Vilniaus rajono savivaldybės administracijos (toliau - Administracija) direktoriaus 2025 m. rugsėjo 23 d. įsakymą Nr. duomenys neskelbtini „Dėl atsisakymo keisti žemės sklypo (kadastro Nr. duomenys neskelbtini), esančio duomenys neskelbtini, pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir žemės naudojimo būdą“ (toliau – ir Įsakymas1) ir 2025 m. rugsėjo 25 d. įsakymą Nr. duomenys neskelbtini „Dėl atsisakymo keisti žemės sklypo (kadastro Nr. duomenys neskelbtini), esančio duomenys neskelbtini, pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir žemės naudojimo būdą“ (toliau – ir Įsakymas2) ir įpareigoti Administraciją iš naujo išnagrinėti prašymus, įvertinant faktinę urbanizacijos būklę, infrastruktūrą, pasenusius planavimo dokumentus bei faktinį žemės naudojimą.

Komisijos narės 2025 m. lapkričio 7 d. sprendimu Nr. 21RE-982 pareiškėjų skundo dalį dėl reikalavimo „pripažinti, kad sprendimai priimti pažeidžiant proporcingumo, teisėtų lūkesčių ir objektyvumo principus“ atsisakyta priimti nagrinėti Komisijoje, kaip nepriskirtiną jos kompetencijai (b. l. 102–105).

Skunde nurodo, kad 2025 m. rugsėjo 1 d. pateikė du prašymus Administracijai dėl žemės sklypų, esančių duomenys neskelbtini, pagrindinės žemės naudojimo paskirties keitimo iš žemės ūkio paskirties į kitos paskirties – vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijos. Prašymai buvo atmesti skundžiamais įsakymais, nurodant, kad žemės sklypai pagal Vilniaus rajono savivaldybės bendrąjį planą

patenka į neurbanizuojamą M4 (ūkinių miškų) kraštovaizdžio tvarkymo zoną, todėl paskirties keitimas negalimas.

Pareiškėjų teigimu, skundžiami įsakymai grindžiami pasenusiais ir faktinės situacijos neatitinkančiais planavimo dokumentais. Savivaldybė, priimdama sprendimus, rėmėsi 2009 m. patvirtintu bendroju planu, kuris moraliai ir teisiškai pasenęs. Pagal faktinę situaciją teritorija aplink ginčo sklypus yra urbanizuota: šalia yra gyvenamieji namai, išvystyta infrastruktūra (keliai, komunikacijos, elektros tinklai). Todėl M4 miškų ūkio zona realiai nebeatitinka tikrovės.

Sklypai faktiškai nėra miško žemė; nei viename jų nėra miškui būdingų medžių ar miško želdinių, todėl jų priskyrimas miškų ūkio teritorijai neatitinka faktinės situacijos ir žemės naudojimo tikrovės.

Savivaldybė neįvertino urbanistinio konteksto ir planavimo logikos. Ginčo sklypai ribojasi su gyvenamųjų namų kvartalais, todėl jų naudojimas gyvenamosioms reikmėms atitiktų aplinkos pobūdį ir teritorijos darnumo principą.

Pažeistas proporcingumo, teisėtų lūkesčių ir gero administravimo principas. Sprendimai priimti formaliai, neįvertinus faktinės situacijos, teritorijos urbanizacijos ir pareiškėjų teisės į racionalų žemės panaudojimą.

Yra teisinė galimybė tikslinti planavimo dokumentus. Bendrasis planas nėra absoliutus draudimas – pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugsėjo 29 nutarimu Nr. 1073 „Dėl Pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir būdo nustatymo, keitimo tvarkos ir sąlygų aprašo patvirtinimo“ patvirtinto Pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir būdo nustatymo, keitimo tvarkos ir sąlygų aprašo (toliau – Aprašas) 10.2 papunktį ir teritorijų planavimo nuostatas, paskirties keitimas gali būti svarstomas, atsižvelgiant į teritorijos būklę ir planavimo dokumentų aktualumą.

Savivaldybė be žemės sklypų savininkų sutikimo nustatė M4 (ūkinių miškų) funkcinę zoną, taip pakeisdama teritorijos planavimo sprendinius ir faktiškai apribodama žemės naudojimo galimybes. Tokie veiksmai neatitinka Lietuvos Respublikos žemės įstatymo (toliau – Žemės įstatymas) 23 straipsnio ir Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo (toliau – Teritorijų planavimo įstatymas) 4 ir 18 straipsnių nuostatų, nes žemės naudojimo paskirtis ar pobūdis negali būti keičiami be savininkų iniciatyvos ir sutikimo (b. l. 59 – 61).

Komisijos posėdyje buvo prijungti į bylą pareiškėjų pateikti rašytiniai paaiškinimai „Dėl Vilniaus rajono savivaldybės atsiliepimo į skundą“ ir fotonuotraukos (kuriomis pareiškėjos siekia įrodyti, kad žemės ūkio paskirties žemėje ne miškas), atliepian atsakovės atsiliepimo argumentus. Pareiškėjos rašytiniuose paaiškinimuose nurodo, kad savivaldybė nesuteikė privalomos informacijos, kokių konkrečių veiksmų, pareiškėjos turi imtis, kad teisėtai inicijuotų žemės naudojimo paskirties ar būdo keitimą, todėl atsakymas neatitinka Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – VAI) 8 straipsnio reikalavimų ir nėra pakankamai motyvuotas. Pareiškėjų vertinimu, savivaldybė rėmėsi tik bendro pobūdžio teisės aktų ištraukomis ir bendrojo plano nuostatomis, tačiau neatskleidė esminių aplinkybių, t. y.: ar pareiškėjos gali inicijuoti bendrojo plano koregavimą, kokia tokio koregavimo tvarka, ar galimas specialiojo plano rengimas ir kokiomis sąlygomis, kokia institucija priima sprendimą dėl tokios procedūros pradėjimo, kokie konkretūs veiksmai turėtų būti atlikti iš pareiškėjų pusės, siekiant teisėtai keisti žemės naudojimo paskirtį. Savivaldybės atsakymas vertintinas kaip nepakankamai motyvuotas, nes nėra aiškaus veiksmų plano, neužtikrina pareiškėjų teisės žinoti, kokiomis procedūromis jos gali naudotis, neatitinka proporcingumo ir gero administravimo principų. Atsižvelgiant į tai, pareiškėjos prašo Komisijos įvertinti, ar savivaldybė tinkamai įvykdė VAI 8 straipsnio pareigas ir konstatuoti, kad atsakymas yra nepagrįstas bei nepakankamai motyvuotas, nes pareiškėjoms nesuteikiama privaloma informacija apie galimus tolesnius veiksmus (b. l. 160–166).

Komisijos posėdyje pareiškėjos palaikė skundo reikalavimus ir prašė Komisijos skundą tenkinti. Akcentavo, kad žemė atgauta, atkūrus nuosavybės teises į žemę, ir nebuvo pareiškėjų sutikimo tam, jog jų žemė patektų į neurbanizuojamą M4 grupę.

Administracija su skundu nesutinka, prašo Komisijos skundą atmesti.

Atsiliepime nurodo, kad pagal Teritorijų planavimo įstatymo 22 straipsnio 2 dalį savivaldybės tarybos patvirtinti savivaldybės lygmens specialiojo teritorijų planavimo dokumentų (išskyrus specialiojo teritorijų planavimo žemėtvarkos dokumentus) sprendiniai konkretizuoja savivaldybės bendrojo plano sprendinius ir savivaldybės tarybos sprendimu specialiojo teritorijų planavimo dokumentai pripažįstami savivaldybės bendrojo plano sudedamąja dalimi. Teritorijų planavimo įstatymo 22 straipsnio 4 dalyje numatyta, kad neurbanizuotose ir neurbanizuojamose teritorijose pagrindinė žemės naudojimo paskirtis gali būti keičiama specialiojo teritorijų planavimo dokumentu arba žemės valdos projektu, jeigu pagrindinės žemės naudojimo paskirties keitimas, išskyrus šio straipsnio 5 dalyje nurodytą atvejį, neprieštarauja savivaldybės lygmens bendrajam planui. Teritorijų planavimo įstatymo 14 straipsnio 5 dalyje įsakmiai nurodyta, kad savivaldybės lygmens ir (ar) vietovės lygmens bendrieji planai yra privalomi valstybės ir savivaldybių institucijoms ir suteikia teisę joms veikti planuojant lėšas ir rengiant detaliuosius planus. Savivaldybės lygmens ir (ar) vietovės lygmens bendrieji planai taip pat privalomi visiems suplanuotoje teritorijoje veikiančioms fiziniams ir juridiniams asmenims ar kitoms organizacijoms, jeigu detalieji planai neparengti.

Ginčo teritorijoje detalieji planai neparengti, todėl Vilniaus rajono savivaldybės bendrasis planas privalomas pareiškėjoms. Tai pat visuotinai žinoma, kad Vilniaus rajono savivaldybės teritorijos bendrasis planas, patvirtintas Vilniaus rajono savivaldybės tarybos 2009 m. rugsėjo 30 d. sprendimu Nr. T3-323 „Dėl Vilniaus rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano patvirtinimo“ (toliau – Bendrasis planas), Vilniaus rajono savivaldybės teritorijos kraštovaizdžio specialusis planas, patvirtintas Vilniaus rajono savivaldybės tarybos 2014 m. gruodžio 17 d. sprendimu Nr. T3-571 „Dėl Vilniaus rajono savivaldybės teritorijos kraštovaizdžio specialiojo plano patvirtinimo“ (toliau – Specialusis planas), kuriais taip pat suplanuota ginčo teritorija, galioja, nepanaikinti. Šių faktų pareiškėjos neginčija. Administracijos direktorius, atsižvelgdamas į tai, kad žemės sklypai patenka į Bendruoju planu ir Specialiuoju planu reglamentuotą neurbanizuojamą M miško ūkio teritorijų kraštovaizdžio tvarkymo zonos M4 (ūkiniai miškai) grupę, įsakymais pagrįstai atsisakė keisti žemės sklypų naudojimo paskirtį ir naudojimo būdą. Taigi, skundžiamis įsakymais atitinka Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo reikalavimus, įsakymuose pakanka objektyvių faktinių duomenų ir teisės aktų normų, juose aiškiai suformuluotos teisės ir pareigos, nurodyta apskundimo tvarka, jie yra pasirašyti juos priėmusio pareigūno. Tai reiškia, jog nėra pakankamai motyvuoto pagrindo, norint panaikinti įsakymus (b. l. 118 – 121).

Komisijos posėdyje atsakovės atstovas palaikė Administracijos poziciją, išdėstyta atsiliepime, ir prašė Komisijos pareiškėjų skundą atmesti. Paaikšino, kad Bendrasis planas (projektas) buvo viešinamas, visuomenė galėjo teikti pastabas ir pasiūlymus. Bendrasis planas patvirtintas Vilniaus rajono savivaldybės tarybos ir tik ji gali spręsti dėl šio plano keitimo. Nurodė, kad dabar organizuojamas Bendrojo plano keitimas ir paragino pareiškėjas stebėti savivaldybės viešai skelbiamą informaciją, domėtis, bei, kai bus pavišintas projektas, teikti pasiūlymus. Taip pat pareiškėjos gali atskiru paklausimu kreiptis į savivaldybę dėl rūpimos informacijos, susijusios su Bendrojo plano keitimo procedūromis, gavimo. Pažymėjo, kad viešinimo tvarką nustato Teritorijų planavimo įstatymas ir jo įgyvendinamieji teisės aktai, kurie yra viešai paskelbti.

Skundas tenkintinas iš dalies

Ginčas kilo dėl Administracijos direktoriaus 2025 m. rugsėjo 23 d. įsakymo Nr. duomenys neskelbtini „Dėl atsisakymo keisti žemės sklypo (kadastro Nr. duomenys neskelbtini), esančio duomenys neskelbtini, pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir žemės naudojimo būdą“ (b. l. 67 – 71) ir 2025 m. rugsėjo 25 d. įsakymo Nr. duomenys neskelbtini „Dėl atsisakymo keisti žemės sklypo (kadastro Nr. duomenys neskelbtini), esančio duomenys neskelbtini, pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir žemės naudojimo būdą“ (b. l. 62 – 66) teisėtumo.

Valstybės įmonės Registrų centro Nekilnojamojo turto registro Centrinio duomenų banko (toliau – VĮ Registrų centro NTR) 2025 m. spalio 3 d. išrašo duomenimis, žemės sklypo (kadastro Nr. duomenys neskelbtini) (unikalus Nr. duomenys neskelbtini), esančio duomenys neskelbtini, kurio plotas (toliau – ir Žemės sklypas1) 2,2141 ha, pagrindinė naudojimo paskirtis: žemės ūkio, naudojimo būdas: kiti žemės

ūkio paskirties žemės sklypai. Šis žemės sklypas nuosavybės teise priklauso T. K. R. (3690/22141 dalis), L. L. (3690/22141 dalis), A. K. (3690/22141 dalis), T. M. (2768/22141 dalis), R. P. (8303/22141 dalis) (b. l. 23 – 25).

VĮ Registrų centro NTR 2025 m. spalio 3 d. išrašo duomenimis žemės sklypo (kadastro Nr. duomenys neskelbtini) (unikalus Nr. duomenys neskelbtini), esančio duomenys neskelbtini, kurio plotas (toliau – ir Žemės sklypas²) 1,5868 ha, pagrindinė naudojimo paskirtis: žemės ūkio, naudojimo būdas: kiti žemės ūkio paskirties žemės sklypai. Šis žemės sklypas nuosavybės teise priklauso T. K. R. (1/6 dalis), L. L. (1/6 dalis), A. K. (1/6 dalis), T. M. (1/8 dalis), R. P. (3/8 dalis) (b. l. 20 – 22).

Bylos medžiaga nustatyta, kad pareiškėjos 2025 m. rugsėjo 1 d. prašymais „Dėl sklypo paskirties keitimo“ kreipėsi į Administraciją dėl 1,5868 ha ploto žemės sklypo (kadastro Nr. duomenys neskelbtini) ir 2,2141 ha ploto žemės sklypo (kadastro Nr. duomenys neskelbtini), esančių duomenys neskelbtini, pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir žemės naudojimo būdo pakeitimo. Prašė pakeisti minėtų žemės sklypų paskirtį ir žemės naudojimo būdą į kitos paskirties – vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijos (b. l. 72, 73).

Skundžiamame Įsakyme¹ nurodyta, kad, vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 34 straipsnio 6 dalies 10 punktu, Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 1 dalimi ir 2 dalies 2 punktu, Žemės įstatymo 23 straipsnio 2 dalimi, Pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir būdo nustatymo ir keitimo tvarkos bei sąlygų aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugsėjo 29 d. nutarimu Nr. 1073 „Dėl Pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir būdo nustatymo, keitimo tvarkos ir sąlygų aprašo patvirtinimo“ (toliau – Aprašas) 2 punktu, 10.2 papunkčiu, Vilniaus rajono savivaldybės teritorijos kraštovaizdžio specialiuoju planu, patvirtintu Vilniaus rajono savivaldybės tarybos 2014 m. gruodžio 17 d. sprendimu Nr. T3-571 „Dėl Vilniaus rajono kraštovaizdžio specialiojo plano patvirtinimo“, patikslinto Vilniaus rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano, patvirtinto Vilniaus rajono savivaldybės tarybos 2009 m. rugsėjo 30 d. sprendimu Nr. T3-323 „Dėl Vilniaus rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano patvirtinimo“ (toliau – Bendroju planu), nustatytais M miškų ūkio teritorijų kraštovaizdžio tvarkymo zonos M4 (ūkiniai miškai) grupių reglamentais, veikdamas pagal Vilniaus rajono savivaldybės mero 2024 m. sausio 24 d. potvarkio Nr. M22-177 „Dėl įgaliojimų suteikimo Vilniaus rajono savivaldybės administracijos direktoriui“ 1.2 papunktį, išnagrinėjęs pareiškėjo 2025 m. rugsėjo 1 d. prašymą Nr. duomenys neskelbtini, kuris 10 darbo dienų buvo skelbiamas teritorijų planavimo dokumentų rengimo informacinėje sistemoje ir Vilniaus rajono savivaldybės interneto svetainėje Administracijos direktorius atsisako keisti 2,2141 ha ploto Žemės sklypo¹ pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir žemės naudojimo būdą į kitos paskirties – vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijos, nes žemės sklypas pagal Bendrąjį planą patenka į neurbanizuojamą M miškų ūkio teritorijų kraštovaizdžio tvarkymo zonos M4 (ūkiniai miškai) grupę. Informavo, kad, pagal Bendrojo plano konkretizuotų sprendinių aiškinamojo rašto 6.1 lentelę „Kraštovaizdžio tvarkymo zonų ir jų grupių reglamentai“, M4 (ūkiniai miškai) grupėje vyrauja ūkiniai miškai (IV grupė) – tai visi kiti miškai, nepriskirti I–III miškų grupėms. Minėtoje teritorijoje ūkininkavimo tikslas – laikantis aplinkosaugos reikalavimų formuoti produktyvius medynus, nepertraukiamai tiekti medieną.

Skundžiamu Įsakymu² Administracijos direktorius, vadovaudamasis Vietos savivaldos įstatymo 34 straipsnio 6 dalies 10 punktu, Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 1 dalimi ir 2 dalies 2 punktu, Žemės įstatymo 23 straipsnio 2 dalimi, Pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir būdo nustatymo ir keitimo tvarkos bei sąlygų aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugsėjo 29 d. nutarimu Nr. 1073 „Dėl Pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir būdo nustatymo, keitimo tvarkos ir sąlygų aprašo patvirtinimo“, 2 punktu, 10.2 papunkčiu, Vilniaus rajono savivaldybės teritorijos kraštovaizdžio specialiuoju planu, patvirtintu Vilniaus rajono savivaldybės tarybos 2014 m. gruodžio 17 d. sprendimu Nr. T3-571 „Dėl Vilniaus rajono kraštovaizdžio specialiojo plano patvirtinimo“, patikslinto Vilniaus rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano, patvirtinto Vilniaus rajono savivaldybės tarybos 2009 m. rugsėjo 30 d. sprendimu Nr. T3-323 „Dėl Vilniaus rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano patvirtinimo“ (toliau – Bendroju planu), nustatytais M miškų ūkio teritorijų kraštovaizdžio tvarkymo zonos M4 (ūkiniai miškai) grupių reglamentais, veikdamas pagal

Vilniaus rajono savivaldybės mero 2024 m. sausio 24 d. potvarkio Nr. M22-177 „Dėl įgaliojimų suteikimo Vilniaus rajono savivaldybės administracijos direktoriui“ 1.2 papunktį, išnagrinėjęs pareiškėjo 2025 m. rugsėjo 1 d. prašymą Nr. duomenys neskelbtini, kuris 10 darbo dienų buvo skelbiamas teritorijų planavimo dokumentų rengimo informacinėje sistemoje ir Vilniaus rajono savivaldybės interneto svetainėje atsisakė keisti 1,5868 ha ploto Žemės sklypo2 pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir žemės naudojimo būdą į kitos paskirties – vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijos, nes Žemės sklypas pagal Bendrąjį planą patenka į neurbanizuojamą M miškų ūkio teritorijų kraštovaizdžio tvarkymo zonos M4 (ūkiniai miškai) grupę. Informavo, kad, pagal Bendrojo plano konkretizuotų sprendinių aiškinamojo rašto 6.1 lentelę „Kraštovaizdžio tvarkymo zonų ir jų grupių reglamentai“, M4 (ūkinių miškų) grupėje vyrauja ūkiniai miškai (IV grupė) – tai visi kiti miškai, nepriskirti I–III miškų grupėms. Minėtoje teritorijoje ūkininkavimo tikslas – laikantis aplinkosaugos reikalavimų formuoti produktyvius medynus, nepertraukiamai tiekti medieną.

Ginčo teisinius santykius reglamentuoja Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas (toliau – VAĮ), Žemės įstatymas, Teritorijų planavimo įstatymas, Vietos savivaldos įstatymas, Aprašas.

Viešojo administravimo srityje yra taikomas formalizmo principas, nes šioje srityje viešojo administravimo subjektų veikla turi atitikti nustatytas procedūras. Tokių procedūrų nustatymas yra susijęs ir su teisėtumo principo įgyvendinimu, nes viešojo administravimo institucijos turi veikti taip, kaip nustatyta jų veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) 2012 m. vasario 17 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A602-1179/2012, 2019 m. balandžio 24 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-367-552/2019 ir kt.). Teisėtumo reikalavimas neatsiejamas nuo VAĮ 3 straipsnio 1, 4 ir 8 punktuose įtvirtintų atsakomybės už priimtus sprendimus, įstatymo viršenybės ir nepiktnaudžiavimo valdžia principų. Įstatymo viršenybės principas reiškia, kad įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą viešojo administravimo subjektams turi būti nustatyti laikantis šio įstatymo nustatytų reikalavimų, o viešojo administravimo subjektų veikla turi atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai sprendimai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais (VAĮ 3 straipsnio 4 punktas).

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 (VAĮ 3 straipsnio 5 punktas).

Vadovaujantis VAĮ 10 straipsnio 5 dalies reikalavimais, administraciniame sprendime, be kita ko, turi būti nurodyta administracinio sprendimo teisinis ir faktinis pagrindas ar kitos administraciniam sprendimui įtakos turėjusios aplinkybės, administracinio sprendimo motyvai (5 ir 6 punktai).

Pagal Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 19 punktą, savivaldybių savarankiškosioms funkcijoms priskiriamas teritorijų planavimas, savivaldybės bendrojo plano ar savivaldybės dalių bendrųjų planų ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimas. To paties įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 1 punkte nurodyta, kad savivaldybės, įgyvendindamos šias funkcijas, turi Konstitucijos ir įstatymų nustatytą sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už savarankiškujų funkcijų atlikimą. Įgyvendinant šias funkcijas, savivaldybių veiklą saisto įstatymų nustatyti reikalavimai ir tvarka, kuri, kai tai numatyta įstatymuose, nustatoma ir kituose teisės aktuose.

Vietos savivaldos įstatymo 27 straipsnio 2 dalies 28 punkte merui priskirta funkcija spręsti žemės sklypų pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) būdo keitimo klausimus, tačiau pagal to paties įstatymo 34 straipsnio 6 dalies 10 punktą, savivaldybės administracijos direktorius, kaip įstaigos vadovas, pats vykdo mero suteiktus įgaliojimus ir atlieka kitus tiesioginius mero pavedimus arba įstatymų nustatytais atvejais paveda tai atlikti kitiems savivaldybės administracijos valstybės tarnautojams.

Žemės įstatymo 2 straipsnio 22 dalyje nustatyta, kad žemės sklypo naudojimo būdas – teritorijų planavimo dokumentuose ar žemės valdos projektuose nurodyta veikla, kuri teisės aktų nustatyta tvarka leidžiama pagrindinės žemės naudojimo paskirties žemėje.

Žemės įstatymo 21 straipsnio 1 punktu nustatyta, kad žemės savininkai ir kiti naudotojai privalo naudoti žemę pagal pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir naudojimo būdą.

Pagrindinė žemės sklypo naudojimo paskirtis ir būdas (-ai) Vyriausybės nustatyta tvarka nustatomi formuojant naujus žemės sklypus. Šiems žemės sklypams nustatyta pagrindinė žemės sklypo naudojimo paskirtis ir (ar) būdas (-ai) keičiami žemės savininkų, valstybinės žemės patikėtinių ar įstatymų nustatytais atvejais kitų subjektų prašymu pagal detaliuosius planus, specialiojo teritorijų planavimo dokumentus ar žemės valdos projektus, o teritorijoje, kuriai detalieji planai ar žemės valdos projektai neparengti, – pagal savivaldybės lygmens bendrąjį planą ir (ar) vietovės lygmens bendrąjį planą, jeigu šis parengtas, valstybinės žemės sklypo, reikalingo karinei infrastruktūrai, – pagal karinės infrastruktūros projektą, o valstybinės žemės sklypo (-ų), reikalingo (-ų) stambiam projektui, Vyriausybės nutarimu pripažintam užtikrinančiu neatidėliotinus valstybės saugumo ir gynybos poreikius, arba gynybos ir saugumo pramonės projektui, arba gynybos ir saugumo pramonės produktų gamybos vystymo projektui įgyvendinti, – pagal specialiosios paskirties projektą (23 straipsnio 1 dalis). Sprendimą pakeisti pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) būdą (-us) priima detalųjį planą ar vietovės lygmens bendrąjį planą, kuriame nustatomas detaliojo plano teritorijos naudojimo reglamentas, specialiojo teritorijų planavimo dokumentą ar žemės valdos projektą tvirtinanti institucija su sprendimu patvirtinti vieną iš nurodytų dokumentų, o teritorijoje, kuriai detalieji planai ar vietovės lygmens bendrieji planai, kuriuose nustatomas detaliųjų planų teritorijos naudojimo reglamentas, neparengti, sprendimą pakeisti žemės sklypo pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) būdą pagal savivaldybės lygmens bendrąjį planą ir (ar) vietovės lygmens bendrąjį planą, jeigu šis parengtas, priima meras ar jo įgaliotas savivaldybės administracijos direktorius. Pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) būdo keitimo tvarką ir sąlygas nustato Vyriausybė (23 straipsnio 2 dalis). Žemės sklypo naudojimo būdas nustatomas ir keičiamas pagal teritorijų planavimo dokumentus ar žemės valdos projektus. <...> Žemės sklypams nustatomi šio įstatymo 24–28 straipsniuose nurodyti žemės naudojimo būdai. Žemės naudojimo būdų turinį nustato Vyriausybė arba jos įgaliota institucija. <...> (23 straipsnio 7 dalis).

Teritorijų planavimo įstatymo 18 straipsnio 5 dalimi nustatyta, kad konkretūs žemės sklypo ar jo dalies žemės naudojimo būdai pagal detaliojame plane patvirtintą teritorijos naudojimo tipą nustatomi tvirtinant detalųjį planą, o kitais galimais žemės naudojimo būdais keičiami savivaldybės mero (toliau – meras) ar jo įgalioto savivaldybės administracijos direktoriaus sprendimu, Vyriausybės nustatyta tvarka informuojant visuomenę.

Žemės sklype, esančiame urbanizuotoje ir urbanizuojamoje teritorijoje, kuriai neparengti detalieji planai arba vietovės lygmens bendrieji planai, kuriuose nustatomas detaliųjų planų teritorijos naudojimo reglamentas, galima statyba, atitinkanti savivaldybės lygmens bendrojo plano ar vietovės lygmens bendrojo plano, jeigu jis parengtas, sprendinius, vadovaujantis Statybos įstatymo nuostatomis, išskyrus šio įstatymo 17 straipsnio 1 dalyje nurodytus atvejus, kai teritorijai turi būti parengtas detalusis planas arba vietovės lygmens bendrasis planas, kuriame nustatomas detaliųjų planų teritorijos naudojimo reglamentas. Žemės sklype, esančiame neurbanizuotoje ir neurbanizuojamoje teritorijoje, kuriai nėra parengto galiojančio detaliojo plano arba vietovės lygmens bendrojo plano, kuriame nustatomas detaliojo plano teritorijos naudojimo reglamentas, galima statyba, atitinkanti savivaldybės lygmens bendrojo plano ar vietovės lygmens bendrojo plano, jeigu jis parengtas, sprendinius, žemės sklypo pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir būdą, vadovaujantis Statybos įstatymo nuostatomis (Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 1 dalis). Šio straipsnio 1 dalyje nurodytais atvejais: kai, vadovaujantis įstatymais ir kitais teisės aktais, planuojamai statybai ir numatomai veiklai vykdyti privaloma pakeisti žemės sklypo pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) pakeisti ar nustatyti, jeigu jis nenustatytas, žemės sklypo naudojimo būdą, jie keičiami ar nustatomi žemės savininkų, valstybinės žemės patikėtinių ar įstatymų nustatytais atvejais kitų subjektų prašymu Vyriausybės nustatyta tvarka mero ar jo įgalioto savivaldybės administracijos direktoriaus sprendimu pagal savivaldybės lygmens bendrąjį planą ir (ar) vietovės lygmens bendrąjį planą, jeigu jis parengtas, įvertinus gautus visuomenės pasiūlymus ir atsižvelgus į gamtinį ir kultūrinį kraštovaizdį, viešąsias erdves ir jų poreikį, vykdomą ar suplanuotą vykdyti veiklą, esamą ar suplanuotą (suprojektuotą) inžinerinę ir (ar) socialinę infrastruktūrą. Prašymai pakeisti žemės sklypo pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) pakeisti ar nustatyti, jeigu jis

nenustatytas, žemės sklypo naudojimo būdą paskelbiami be draudžiamų skelbti asmens duomenų Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir teritorijų planavimo proceso valstybinės priežiūros informacinėje sistemoje ir atitinkamos savivaldybės interneto svetainėje informuojant, kad 10 darbo dienų nuo prašymo paskelbimo dienos galima teikti pasiūlymus merui ar jo įgaliotam savivaldybės administracijos direktoriui raštu ir Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir teritorijų planavimo proceso valstybinės priežiūros informacinėje sistemoje dėl žemės sklypo pagrindinės žemės naudojimo paskirties pakeitimo ir (ar) žemės sklypo naudojimo būdo pakeitimo ar nustatymo. Sprendimas dėl žemės sklypo pagrindinės žemės naudojimo paskirties pakeitimo ir (ar) žemės sklypo naudojimo būdo pakeitimo ar nustatymo kitą darbo dieną po jo priėmimo dienos paskelbiamas Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir teritorijų planavimo proceso valstybinės priežiūros informacinėje sistemoje ir atitinkamos savivaldybės interneto svetainėje. Per 10 darbo dienų nuo šio sprendimo paskelbimo dienos žemės sklypo savininkas ar valstybinės žemės patikėtinis, taip pat įstatymų nustatytais atvejais kiti subjektai Nekilnojamojo turto kadastro ir Nekilnojamojo turto registro tvarkytojui Vyriausybės nustatyta tvarka pateikia prašymą įregistruoti žemės sklypo kadastro duomenų (pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) žemės sklypo naudojimo būdo) pasikeitimą Nekilnojamojo turto registre – pasikeitusius žemės sklypo kadastro duomenis įrašyti į Nekilnojamojo turto kadastrą (Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punktas).

Pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir būdo (-ų) nustatymo formuojant naujus žemės sklypus tvarką, suformuotų ar pertvarkytų žemės sklypų pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) būdo (-ų) keitimo ar žemės sklypo naudojimo būdo nustatymo, jeigu jis nenustatytas, tvarką ir sąlygas nustato Aprašas (1 punktas). Atvejis, kai mero ar jo įgalioto savivaldybės administracijos direktoriaus sprendimu pagal savivaldybės lygmens bendrąjį planą ir (ar) vietovės lygmens bendrąjį planą, jeigu jis parengtas, keičiama pagrindinė žemės naudojimo paskirtis ir (ar) keičiamas ar nustatomas, jeigu jis nenustatytas, žemės sklypo naudojimo būdas reglamentuotas Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punkte (5 punktas). Aprašo 5 punkte nurodytu atveju sprendimas pakeisti pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) būdą ar nustatyti, jeigu jis nenustatytas, žemės sklypo naudojimo būdą priimamas per 20 darbo dienų nuo Aprašo 6 punkte nurodyto prašymo pateikimo merui ar jo įgaliotam savivaldybės administracijos direktoriui dienos (8 punktas). Aprašo 5 punkte nurodytu atveju, gavus prašymą pakeisti pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) būdą ar nustatyti, jeigu jis nenustatytas, žemės naudojimo būdą (10 punktas): ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo šio prašymo gavimo dienos įvertinama, ar jis atitinka Aprašo 6 punkte nustatytus reikalavimus. Jei prašymas neatitinka Aprašo 6 punkte nustatytų reikalavimų, prašymą pateikęs asmuo ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo jo gavimo dienos pasirinktu informavimo būdu informuojamas apie nustatytus trūkumus, nurodant, kad trūkumai turi būti pašalinti ne vėliau kaip per 10 darbo dienų nuo šios informacijos gavimo dienos; jei per skirtą terminą trūkumai nepašalinami, prašymas nebenagrinėjamas. Jei pateiktas prašymas atitinka Aprašo 6 punkte nustatytus reikalavimus, nuasmenintas prašymas pakeisti žemės sklypo pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) pakeisti ar nustatyti, jeigu jis nenustatytas, žemės sklypo naudojimo būdą ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo prašymo gavimo arba trūkumų pašalinimo dienos paskelbiamas Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir teritorijų planavimo proceso valstybinės priežiūros informacinėje sistemoje (toliau – ir TPDRIS) ir atitinkamos savivaldybės interneto svetainėje, informuojant, kad per 10 darbo dienų nuo prašymo paskelbimo dienos galima teikti pasiūlymus merui ar jo įgaliotam savivaldybės administracijos direktoriui raštu ir (ar) TPDRIS dėl žemės sklypo pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) būdo pakeitimo ar žemės sklypo naudojimo būdo nustatymo, jei jis nenustatytas (10.1 papunktis); ne vėliau kaip per 10 darbo dienų pasibaigus Aprašo 10.1 papunktyje nurodytų pasiūlymų teikimo terminui, įvertinus gautus visuomenės pasiūlymus, atsižvelgus į Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punkte nurodytas aplinkybes, priimamas sprendimas dėl žemės sklypo pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) būdo pakeitimo ar žemės sklypo naudojimo būdo nustatymo, jei jis nenustatytas. Priėmus sprendimą netenkinti minėto prašymo, apie šį sprendimą ir jo motyvus prašymą pateikęs asmuo pasirinktu informavimo būdu informuojamas ne vėliau kaip per 3 darbo dienas. Priėmus sprendimą pakeisti pagrindinę žemės

naudojimo paskirtį ir (ar) būdą ar nustatyti, jeigu jis nenustatytas, žemės sklypo naudojimo būdą, sprendimas dėl žemės sklypo pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) būdo pakeitimo ar žemės sklypo naudojimo būdo nustatymo, jei jis nenustatytas, kitą darbo dieną paskelbiamas TPDRIS ir atitinkamos savivaldybės interneto svetainėje. Apie priimtą sprendimą dėl žemės sklypo pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) būdo pakeitimo ar žemės sklypo naudojimo būdo nustatymo, jei jis nenustatytas, prašymą pateikęs asmuo pasirinktu informavimo būdu informuojamas ne vėliau kaip per 3 darbo dienas nuo sprendimo priėmimo dienos (10.2 papunktis).

Iš paminėtų teisinio reglamentavimo nuostatų matyti, kad pagrindinė žemės naudojimo paskirtis ir (ar) būdas keičiami žemės savininkų ar kitų įstatymo numatytų subjektų prašymu, sprendimus priimant pagal detaliuosius planus, žemės valdos projektus ar specialiojo teritorijų planavimo dokumentus, o teritorijose, kuriose tokie dokumentai neparengti, – pagal savivaldybės lygmens ar vietovės lygmens bendrąjį planą. Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punkte nustatyta, kad žemės sklypo pagrindinė naudojimo paskirtis ar būdas gali būti keičiami mero arba jo įgalioto savivaldybės administracijos direktoriaus sprendimu pagal bendrojo plano sprendinius, tačiau tik tuo atveju, jei nėra privalomo detaliojo plano rengimo, o bendrojo plano sprendiniai pakankami tokį sprendimą priimti. Aprašo 2 punkte nustatyta bendroji taisyklė, kad paskirtis keičiama pagal teritorijų planavimo dokumentus. Taigi tam, kad asmens prašymu merui ar jo įgaliotam administracijos direktoriui kiltų pareiga pakeisti žemės sklypų naudojimo paskirtį ir būdą nerengiant teritorijų planavimo dokumento ir žemės valdos projekto, turi egzistuoti tokios sąlygos: 1) žemės sklypai turi būti urbanizuotoje ar urbanizuojamoje teritorijoje; 2) šioje teritorijoje neturi būti galiojančio detaliojo plano; 3) numatomas žemės naudojimo paskirties ir (ar) būdo keitimas turi atitikti savivaldybės lygmens bendrojo plano ir vietovės lygmens bendrojo plano (jei parengtas) sprendinius.

Komisijai į bylą pateiktas Vilniaus rajono savivaldybės mero 2024 m. sausio 24 d. potvarkis Nr. M22-177 „Dėl įgaliojimų suteikimo Vilniaus rajono savivaldybės administracijos direktoriui“ (b. l. 131–133), kuriuo Vilniaus rajono savivaldybės administracijos direktorius įgaliotas, be kita ko, priimti sprendimus dėl žemės sklypų pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) žemės sklypų naudojimo būdų keitimo pagal savivaldybės lygmens bendrąjį planą ir (ar) vietovės lygmens bendrąjį planą teritorijoje, kuriai detalieji planai ar vietovės lygmens bendrieji planai, kuriuose nustatomas detaliųjų planų teritorijos naudojimo reglamentas, neparengti ir (ar) nepradėti rengti (potvarkio 1.2 papunktis).

Skundžiamai įsakymai priimti Administracijos direktoriaus, vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 34 straipsnio 6 dalies 10 punktu, minėto potvarkio 1.2 papunkčiu, taigi priimti tinkamo, įgaliojimus priimti tokio pobūdžio sprendimus, turinčio subjekto.

Pagal Aprašo 10.1 papunktį, gautas prašymas pakeisti pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) būdą, jeigu atitinka Aprašo 6 punkte jam nustatytus reikalavimus, ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo jo gavimo paskelbiamas TPDRIS ir savivaldybės interneto svetainėje, informuojant, kad per 10 darbo dienų nuo prašymo paskelbimo dienos galima teikti pasiūlymus merui ar jo įgaliotam savivaldybės administracijos direktoriui raštu dėl žemės sklypo pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) būdo pakeitimo. Taigi pagal Aprašo nuostatas gautas prašymas 10 darbo dienų skelbiamas viešai ir šį laikotarpį galima teikti siūlymus. Pasibaigus šiam laikotarpiui priimamas sprendimas dėl žemės sklypo pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) būdo pakeitimo.

Nagrinėjamuoju atveju bylos medžiaga nustatyta, kad pareiškėjų 2025 m. rugsėjo 1 d. prašymas dėl Žemės sklypo1 (kadastr. Nr. duomenys neskelbtini) pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir naudojimo būdo pakeitimo 2025 m. rugsėjo 5 d. buvo paskelbtas TPDRIS (https://www.planuojustatau.lt/planuoj_rtpd/vilniaus_raj/pagal_20_2_2_nuo_20250102), nurodant, kad „... prašymo tikslas: 2,2141 ploto žemės ūkio paskirties žemės sklypo žemės naudojimo būdo keitimas į kitos – vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijos. Su prašymu galima susipažinti nuo 2025-09-05 iki 2025-09-19 Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir teritorijų planavimo proceso valstybės priežiūros informacinėje svetainėje (TPDRIS.lt) ir Vilniaus rajono savivaldybės interneto svetainėje (vrsa.lt). Pasiūlymus dėl pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir žemės naudojimo būdo keitimo galima teikti iki 2025-09-19 Vilniaus rajono savivaldybės

administracijai (Rinktinės g. 50, Vilnius) raštu ir Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir teritorijų planavimo proceso valstybinės priežiūros informacinėje sistemoje“ (b. l. 130).

Skundžiamas Įsakymas¹ priimtas 2025 m. rugsėjo 23 d. Darytina išvada, kad jis priimtas laikantis Aprašo 10.1 ir 10.2 papunkčiuose nurodytų terminų ir procedūros.

Kaip minėta, pareiškėjos kreipėsi į Administraciją dėl joms nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir žemės naudojimo būdo pakeitimo į kitos paskirties vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijas.

LVAT savo praktikoje yra pažymėjęs, jog teritorijos bendrasis planavimas yra sudėtingas, daug laiko trunkantis kompleksinis planavimo procesas, kurio metu tarpusavyje derinami visuomenės poreikiai, planuojamos teritorijos kraštovaizdžio ypatumai, geografinė padėtis, geologinės sąlygos, urbanistikos, architektūros, techniniai, aplinkosaugos, paveldosaugos, žemės ūkio paskirties žemės naudojimo ir tvarkymo reikalavimai, žemės ir kito nekilnojamojo turto savininkų ir trečiųjų asmenų teisės, valstybės saugumo ir gynybos poreikiai (2008 m. sausio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A525–135/2008). LVAT praktikoje taip pat nurodyta, jog vienas esminių žemės naudojimo paskirties keitimo reikalavimų yra atitikimas teritorijos bendrajam planui (žr., pvz., LVAT 2018 m. kovo 29 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-155-492/2018).

Iš į bylą pateikto Vilniaus rajono savivaldybės teritorijos kraštovaizdžio specialiojo plano ištraukos matyti, kad Žemės sklypas¹ patenka į miškų ūkio teritorijų kraštovaizdžio tvarkymo M4 zoną (ūkinių miškų zona). Pareiškėjos šios aplinkybės skunde ir neginčija, tačiau teigia, kad ginčo žemės sklypų priskyrimas miškų ūkio zonai neatitinka aktualios situacijos. Šie pareiškėjų skundo argumentai atmestini, kaip nepagrįsti.

Pažymėtina, kad aukščiau paminėtame Teritorijų planavimo įstatyme ir kitų teisės aktų nuostatose aiškiai reglamentuota, kad neurbanizuotose ir neurbanizuojamose teritorijose pagrindinė žemės naudojimo paskirtis gali būti keičiama, jeigu pagrindinės žemės naudojimo paskirties keitimas neprieštarauja savivaldybės bendrajam planui.

Į bylą pateikto Bendrojo plano sprendinių konkretizavimo Bendrojo plano konkretizuotų sprendinių aiškinamojo rašto 6.1 lentelėje lentelės „Kraštovaizdžio tvarkymo zonų ir jų grupių reglamentai“ ištraukoje nurodoma, kad M4 zonos teritorijos – „Vyraujantys ūkiniai miškai (IV grupė) tai – visi kiti miškai, nepriskirti I–III miškų grupėms. Ūkininkavimo tikslas – laikantis aplinkosaugos reikalavimų, formuoti produktyvius medynus, nepertraukiamai tiekti medieną. Gyvenvietės yra palankioje aplinkoje kaimo turizmo plėtrai su intensyvios rekreacijos objektais.“. Taigi, Vilniaus rajono savivaldybės bendrojo plano sprendiniai nenumato galimybės keisti paskirties į gyvenamąją. Pareiškėjos skunde nurodomų pagrindų pagrindinės žemės naudojimo paskirties keitimui teisės aktai nenumato.

Pareiškėjų Žemės sklypas¹ nepatenka į gyvenamųjų vietovių zonas U1, kuriose galioja gyvenamųjų namų statybą leidžiantys kraštovaizdžio tvarkymo reglamentai, ir su šiomis zonomis tiesiogiai nesiboja. Taigi šis žemės sklypas nepatenka į urbanizuotas arba urbanizuojamas teritorijas, kas laikytina viena iš privalomų sąlygų, kuomet kompetentingas savivaldybės subjektas, esant kitų aukščiau paminėtų sąlygų visetui, privalėtų pakeisti žemės sklypo naudojimo paskirtį ir būdą.

Kadangi pareiškėjų pageidaujama Žemės sklypo¹ naudojimo paskirtis ir būdas nėra numatytas Bendrojo plano sprendiniuose, pakeisti žemės sklypo paskirties ir naudojimo būdo supaprastinta tvarka negalima, nes tai pažeistų Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 1 ir 2 dalis bei Žemės įstatymo 23 straipsnio 2 dalį. Esant tokioms aplinkybėms, darytina išvada, kad nėra ir trečiosios sąlygos, leidžiančios pakeisti žemės sklypo naudojimo paskirtį ir būdą, buvimo – statyba bei žemės naudojimo paskirtis ir būdas nenumatyti savivaldybės lygmens bendrojo plano ir (ar) vietovės lygmens bendrojo plano (jei parengtas) sprendiniuose.

Pažymėtina, kad Bendrojo plano teisėtumas nėra nagrinėjamo ginčo dalykas, todėl Komisija nepasisako dėl pareiškėjų skundo argumentų, susijusių su Bendrojo plano priėmimu ir ūkinių miškų M4 funkcinės zonos nustatymu.

Pareiškėjų vertinimu, pateiktu rašytiniuose paaiškinimuose, savivaldybė rėmėsi tik bendro pobūdžio teisės aktų ištraukomis ir Bendrojo plano nuostatomis, tačiau neatskleidė esminių aplinkybių, kokie konkretūs veiksmai turėtų būti atlikti iš pareiškėjų pusės, siekiant teisėtai keisti žemės naudojimo

paskirtį. Pareiškėjos Komisijos posėdyje nepagrindė, kad Įsakymas¹ atsisakyti keisti Žemės klypo¹ pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir žemės naudojimo būdą pareiškėjoms tapo neaiškus ir nesuprantamas vien dėl to, kad Administracija, išnagrinėjusi pareiškėjų prašymą, joms papildomai neišaiškino alternatyvų, kaip jos galėtų įgyvendinti savo teises.

Pareiškėjoms išaiškintina, kad, vadovaujantis Teritorijų planavimo įstatymo 22 straipsnio 4 dalimi, neurbanizuotose ir neurbanizuojamose teritorijose pagrindinė žemės naudojimo paskirtis gali būti keičiama specialiojo teritorijų planavimo dokumentu arba žemės valdos projektu, jeigu pagrindinės žemės naudojimo paskirties keitimas, išskyrus šio straipsnio 5 dalyje nurodytą atvejį, neprieštarauja savivaldybės lygmens bendrajam planui. Tačiau pažymėtina, kad Komisija šioje byloje nevertina ir nepasisako dėl to, ar paskirtis ir būdas pareiškėjų Žemės sklypu¹ apskritai gali būti pakeista rengiant specialiojo teritorijų planavimo dokumentą ar žemės valdos projektą, kadangi tai nėra šio administracinio ginčo bylos dalykas, be to, Komisija nagrinėja ginčus dėl teisės viešojo administravimo srityje, tačiau, nagrinėdama šiuos ginčus, neatlieka viešojo administravimo funkcijų, o tik vertina viešojo administravimo subjektų veiksmų ar sprendimų teisėtumą.

Komisijos posėdyje atsakovės atstovas nurodė informaciją, kad šiuo metu organizuojamas Bendrojo plano keitimas ir paragino pareiškėjas stebėti savivaldybės viešai skelbiamą informaciją, domėtis, bei, kai bus pavišintas projektas, teikti pasiūlymus. Taip pat paaiškino, kad pareiškėjos gali atskiru paklausimu kreiptis į savivaldybę dėl rūpimos informacijos, susijusios su Bendrojo plano keitimo procedūromis, gavimo.

Įvertinus byloje nustatytas aplinkybes ir teisinį reglamentavimą, darytina išvada, jog skundžiamas Įsakymas¹ atitinka VAI 10 straipsnio 5 ir 6 dalyse nurodytus reikalavimus: Įsakymas¹ yra pagrįstas tiek faktinėmis aplinkybėmis, tiek teisės normomis, todėl nėra pagrindo jį panaikinti. Taip pat nėra pagrindo tenkinti išvestinio pareiškėjų reikalavimo įpareigoti Administraciją iš naujo išnagrinėti pareiškėjų prašymą dėl Žemės sklypo¹ pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir žemės naudojimo būdo pakeitimo. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, pareiškėjų skundas šioje dalyje atmestinas kaip nepagrįstas.

Pareiškėjos procesiniuose dokumentuose išdėstė daugiau argumentų, tačiau, Komisijos vertinimu, jie nėra esminiai sprendžiant šį administracinį ginčą ir niekaip nekeičia šiame sprendime padarytos išvados, todėl jų Komisija nenagrinės. Šiame kontekste paminėtina, kad Europos žmogaus teisių teismas (toliau – EŽTT) ir LVAT ne kartą pažymėta, jog teismo pareiga pagrįsti priimtą sprendimą neturėtų būti suprantama kaip reikalavimas detaliam atsakymui į kiekvieną argumentą (EŽTT 1994 m. balandžio 19 d. sprendimas Van de Hurk prieš Olandiją; 1997 m. gruodžio 19 d. sprendimas Helle prieš Suomiją; 2011 m. lapkričio 14 d. LVAT administracinė byla Nr. A261-3555/2011). Ši teismų praktika aktuali ir Komisijai ikiteismine tvarka sprendžiant administracinius ginčus dėl teisės viešojo administravimo srityje.

Savivaldybių savarankiškumo ir veiklos principas nėra absoliutus ir jis neatleidžia viešojo administravimo teises ir pareigas turinčio subjekto nuo pareigos laikytis visų kitų viešosios teisės principų, tarp jų teisėtumo principo (šiuo aspektu žr., pvz., LVAT 2015 m. spalio 19 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-737-552/2015). Įgyvendindamos teritorijų planavimo, aplinkos kokybės gerinimo ir apsaugos funkcijas, savivaldybės privalo veikti, be kita ko, atsižvelgdamos į bendruomenių interesus. Įgyvendinant šias funkcijas, savivaldybių veiklą saisto įstatymų nustatyti reikalavimai ir tvarka, kuri, kai tai numatyta įstatymuose, nustatoma ir kituose teisės aktuose. Pažymėtina, kad Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 7 punkte įtvirtintas savivaldybės bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo principas. Savivaldybės institucijų priimti sprendimai savivaldybės bendruomenės interesais neturi pažeisti įstatymų garantuotų atskirų gyventojų teisių.

Administracinėje teisėje bet kokie draudimai turi būti suformuluoti aiškiai ir tiksliai, o iškilę neaiškumai aiškinami asmens, kurio atžvilgiu taikoma norma, naudai (LVAT 2011 m. gegužės 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A444-2198/2011).

Įsakymo² preambulėje nurodyta, kad pareiškėjų 2025 m. rugsėjo 1 d. prašymas Nr. duomenys neskelbtini, „<... 10 darbo dienų buvo skelbiamas teritorijų planavimo dokumentų rengimo informacinėje sistemoje ir Vilniaus rajono savivaldybės interneto svetainėje ...>“.

Komisijai į bylą nepateikti (nors buvo prašyta, pvz., Komisijos narės 2025 m. lapkričio 7 d. raštu Nr. 19R-4496 (b. l. 109–111)) duomenys, kurių pagrindu galima būtų daryti išvadą, kad pareiškėjų 2025 m. rugsėjo 1 d. prašymas pakeisti Žemės sklypo2 (kadastro Nr. duomenys neskelbtini) pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) būdą ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo jo gavimo Administracijoje dienos buvo paskelbtas TPDRIS ir savivaldybės interneto svetainėje, kaip numatyta Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punkte, Aprašo 10.1 papunktyje. Komisijos posėdžio metu Administracijos atstovas, atsakydamas į Komisijos narės klausimą dėl viešinimo procedūros, paaiškino, kad jis negali atsakyti, ar pareiškėjų minėtas prašymas 10 darbų dienų buvo skelbiamas TPDRIS informacinėje sistemoje ir savivaldybės interneto svetainėje, kaip yra nurodyta Įsakymo2 preambulėje. Nurodė, kad jis nerado tokių duomenų viešai skelbiamoje informacijoje (https://www.planuojustatau.lt/planuoju_rtpd/vilniaus_raj/pagal_20_2_2_nuo_20250102), į kurią nuorodą proceso dalyviams pateikė Administracijos atsiliepimo rengėjas ir jį pasirašęs įgaliojtas asmuo (2025 m. gruodžio 3 d. el. laiškas, Komisijoje reg. Nr. 20R-3275 (b. l. 142)).

Esant nurodytoms faktinėms aplinkybėms, Komisija, spręsdama Įsakymo2 teisėtumo klausimą, pirmiausia, pažymi, kad vienas iš teritorijų planavimo tikslų yra ir derinti fizinių ir juridinių asmenų ar jų grupių, savivaldybių ir valstybės interesus dėl teritorijos naudojimo ir veiklos plėtojimo teritorijoje sąlygų (Teritorijų planavimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 7 punktas). Teritorijų planavimas pagal Teritorijų planavimo įstatymo 2 straipsnio 26 dalį reiškia pagal šio ir kitų įstatymų, taip pat jų įgyvendinamųjų teisės aktų reikalavimus vykdomas procesas, kuriuo siekiama darnaus teritorijų vystymo ir kuris apima žemės naudojimo prioritetų, aplinkosaugos, visuomenės sveikatos saugos, paveldosaugos ir kitų priemonių nustatymą, gyvenamųjų vietovių, gamybos, inžinerinės ir socialinės infrastruktūros sistemų kūrimą, sąlygų gyventojų užimtumui reguliuoti ir veiklai plėtoti sudarymą, visuomenės ir privačių interesų suderinimą. Teritorijų planavimas yra viešas, išskyrus atvejus, kai planuojama krašto apsaugos tikslams reikalinga teritorija kuri yra ar bus valdoma ir naudojama krašto apsaugos sistemos institucijų, taip pat kai valstybės sienos ir strateginės reikšmės objektai yra susiję su įslaptinta informacija pagal Lietuvos Respublikos valstybės ir tarnybos paslapčių įstatymo nuostatas (Teritorijų planavimo įstatymo 31 straipsnio 1 dalis). To paties straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad suinteresuotos visuomenės atstovai ir kiti fiziniai ir juridiniai asmenys gali aktyviai dalyvauti teritorijų planavimo viešinimo procedūrose. Pagal Teritorijų planavimo įstatymo 31 straipsnio 5 dalies 1 punktą, asmens duomenų viešinimo tikslai: Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir teritorijų planavimo proceso valstybinės priežiūros informacinėje sistemoje – viešo teritorijų planavimo proceso ir visuomenės dalyvavimo jame užtikrinimas, suteikiant visuomenei teisę gauti informaciją, dalyvauti priimant sprendimus ir ginti savo pažeistas teises teritorijų planavimo procese.

Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ABTĮ) 91 straipsnio 1 dalis numato, jog skundžiamas aktas turi būti panaikintas, jeigu jis yra neteisėtas iš esmės, t. y. savo turiniu prieštarauja aukštesnės galios teisės aktams (1 punktas), neteisėtas dėl to, kad jį priėmė nekompetentingas viešojo administravimo subjektas (2 punktas), ar neteisėtas dėl to, kad jį priimant buvo pažeistos pagrindinės procedūros, ypač taisyklės, turėjusios užtikrinti objektyvų visų aplinkybių įvertinimą bei sprendimo pagrįstumą (3 punktas).

Nagrinėjamu atveju byloje nėra duomenų (tokie nepateikti), patvirtinančių Įsakymo2 preambulėje nurodytas faktines aplinkybes, kad pareiškėjų 2025 m. rugsėjo 1 d. prašymas Nr. duomenys neskelbtini „<... 10 darbo dienų buvo skelbiamas teritorijų planavimo dokumentų rengimo informacinėje sistemoje ir Vilniaus rajono savivaldybės interneto svetainėje ...>“. Įvertinusi nustatytas aplinkybes ir bylos medžiagą, Komisija sprendžia, kad, atsakovei nagrinėjant minėtą pareiškėjų 2025 m. rugsėjo 1 d. prašymą, nebuvo laikytasi Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punkte, Aprašo 10.1 papunktyje numatytos paskelbimo apie pareiškėjų prašymą Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir teritorijų planavimo proceso valstybinės priežiūros informacinėje sistemoje ir Vilniaus rajono savivaldybės interneto svetainėje tvarkos, o tai kartu reiškia, kad nebuvo laikytasi teritorijų planavimo viešumo (viešinimo) procedūrų, todėl vertintina, jog, priimant ginčijamą Įsakymą2, buvo pažeistos pagrindinės procedūros, turėjusios užtikrinti objektyvų visų aplinkybių įvertinimą bei sprendimo pagrįstumą. Neatlikus Aprašo 10.1 papunktyje nustatytų veiksmų, neatsirado pagrindas

Aprašo 10.2 papunktyje numatytiems veiksams atlikti, kadangi sprendimas dėl žemės sklypo pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) būdo pakeitimo ar žemės sklypo naudojimo būdo nustatymo, jei jis nenustatytas, gali būti priimtas tik ne vėliau kaip per 10 darbo dienų pasibaigus Aprašo 10.1 papunktyje nurodytų pasiūlymų teikimo terminui, įvertinus gautus visuomenės pasiūlymus, atsižvelgus į Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punkte nurodytas aplinkybes (Aprašo 10.2 papunktis). Šiuo atveju Įsakymas2 priimtas nesilaikant Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punkte ir Aprašo 10.1, 10.2 papunkčiuose numatytos tvarkos. Taigi, atsakovė neužtikrino Įsakymo2 priėmimo teisėtumo.

Vadovaudamasi aptartu teisiniu reglamentavimu, atsižvelgdama į LVAT praktiką ir įvertinusi nustatytas faktines aplinkybes, Komisija daro išvadą, kad Įsakymas2 neatitinka VAI 10 straipsnio 5 dalies 5 ir 6 punktuose įtvirtintų administraciniams sprendimams keliamų reikalavimų, todėl naikintinas. Administracija įpareigotina iš naujo išnagrinėti pareiškėjų 2025 m. rugsėjo 1 d. prašymą pakeisti žemės sklypo (kadastro Nr. duomenys neskelbtini), esančio duomenys neskelbtini, pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir žemės naudojimo būdą, ir priimti naują teisės aktų reikalavimus atitinkantį sprendimą.

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

n u s p r e n d ž i a:

panaikinti Vilniaus rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2025 m. rugsėjo 25 d. įsakymą Nr. duomenys neskelbtini „Dėl atsakymo keisti žemės sklypo (kadastro Nr. duomenys neskelbtini), esančio duomenys neskelbtini, pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir žemės naudojimo būdą“.

Įpareigoti atsakovę Vilniaus rajono savivaldybės administraciją iš naujo išnagrinėti pareiškėjų L. L., A. K., K. T. R., R. P., T. M. 2025 m. rugsėjo 1 d. prašymą pakeisti žemės sklypo (kadastro Nr. duomenys neskelbtini), esančio duomenys neskelbtini, pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir žemės naudojimo būdą, ir priimti naują teisės aktų reikalavimus atitinkantį sprendimą.

Kitą pareiškėjų L. L., A. K., K. T. R., R. P., T. M. 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 narė

Inga Morkvėnienė

Komisijos Panevėžio apygardos skyriaus narė

Asta Povilonienė