



LIETUVOS ADMINISTRACINIŲ GINČŲ KOMISIJOS KAUNO APYGARDOS SKYRIUS

S P R E N D I M A S

2026 m. rugpjūčio 21 d.
(byla Nr. AG1-324/11-2026)
Kaunas

Lietuvos administracinių ginčų komisijos Kauno apygardos skyrius (toliau – Komisija), susidedantis iš Komisijos narių Daivos Bereikienės, Lionelos Gelmanienės (posėdžio pirmininkė ir pranešėja) ir Birutės Pranevičienės,

Komisijos 2026 m. rugpjūčio 18 d. posėdyje rašytinio proceso tvarka išnagrinėjo administracinį ginčą pagal pareiškėjos J. V. skundą atsakovei Jonavos rajono savivaldybės administracijai dėl Jonavos rajono savivaldybės administracijos 2026 m. birželio 22 d. sprendimo Nr. *[duomenys neskelbtini]* panaikinimo ir įpareigojimo atlikti veiksmus.

Komisija

n u s t a t ė:

Pareiškėja J. V. kreipėsi į Komisiją su skundu, kuriuo Komisijos prašo 1. Panaikinti Jonavos rajono savivaldybės administracijos 2026 m. birželio 22 d. sprendimą, kuriuo atsisakyta pakeisti žemės sklypo, kurio kadastro Nr. *[duomenys neskelbtini]*, pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir naudojimo būdą. 2. Įpareigoti Jonavos rajono savivaldybės administraciją iš naujo išnagrinėti pareiškėjos prašymą, visapusiškai įvertinant faktines aplinkybes, teritorijos urbanizacijos lygį, gretimų teritorijų naudojimą, esamą infrastruktūrą ir priimti teisės aktų reikalavimus atitinkantį motyvuotą sprendimą.

Skunde pareiškėja nurodo, kad 2026 m. birželio 1 d. pateikė Jonavos rajono savivaldybės administracijai (toliau – ir Administracija) prašymą Nr. *[duomenys neskelbtini]* (toliau – Prašymas) pakeisti pareiškėjai nuosavybės teise priklausančio žemės sklypo, kurio kadastro Nr. *[duomenys neskelbtini]*, esančio Jonavos r. sav., *[duomenys neskelbtini]* (toliau – Žemės sklypas) pagrindinę žemės naudojimo paskirtį iš žemės ūkio į kitą bei nustatyti žemės naudojimo būdą – vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijos. Nurodo, kad Administracija 2026 m. birželio 22 d. priėmė sprendimą atsisakyti tenkinti pareiškėjos prašymą, motyvuodama tuo, kad pagal Jonavos rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano keitimo sprendinius Žemės sklypas patenka į neurbanizuojamą teritoriją, todėl pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir naudojimo būdo keitimas nėra galimas.

Pareiškėja su šiuo sprendimu nesutinka, nes jis, pareiškėjos nuomone, yra nepakankamai motyvuotas, priimtas neįvertinus visų reikšmingų faktinių aplinkybių ir neatitinka gero viešojo administravimo principų. Pareiškėjos vertinimu, Administracija apsiribojo vien bendrojo plano nuostatų citavimu, tačiau neįvertino konkrečios Žemės sklypo situacijos. Paaiškina, kad Žemės sklypas ribojasi su urbanizuota teritorija, kurioje vyksta gyvenamųjų namų statyba. Greta Žemės sklypo jau pastatyti vienbučiai gyvenamieji namai, yra suformuotas privažiavimo kelias, todėl visa teritorija faktiškai vystoma kaip gyvenamoji. Taip pat kaimyniniuose žemės sklypuose anksčiau buvo leista pakeisti žemės naudojimo paskirtį į gyvenamąją, todėl teritorijoje jau susiformavo gyvenamųjų namų aplinka. Nors šie sprendimai buvo priimti iki naujojo bendrojo plano patvirtinimo, jie

patvirtina, kad nagrinėjama teritorija faktiškai jau buvo urbanizuojama ir ši aplinkybė turėjo būti įvertinta. Pareiškėjos vertinimu, nebuvo individualiai įvertintos faktinės aplinkybės, nepaaiškinta, kodėl būtent Žemės sklypo atveju paskirties keitimas negalimas, neįvertintas teritorijos faktinis urbanizacijos lygis bei aplinkinių teritorijų naudojimas. Mano, kad vien formalus bendrojo plano nuostatų nurodymas negali būti pakankamas pagrindas atsisakyti tenkinti prašymą, neįvertinus konkrečių bylos aplinkybių.

Atsakovė Jonavos rajono savivaldybės administracija su pareiškėjos skundu nesutinka ir prašo pareiškėjos skundą atmesti kaip nepagrįstą.

Atsiliepime į pareiškėjos skundą atsakovė paaiškina, kad 2026-06-01 Administracija gavo prašymą (toliau – Prašymas) Nr. [duomenys neskelbtini] pakeisti žemės ūkio paskirties Žemės sklypo, esančio Jonavos r. sav., [duomenys neskelbtini], pagrindinę žemės naudojimo paskirtį iš „žemės ūkio“ į „kitą“, naudojimo būdą iš „kiti žemės ūkio paskirties žemės sklypai“ į „vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijos“.

2026 m. birželio 22 d. Administracija raštu Nr. [duomenys neskelbtini] informavo pareiškėją, kad vadovaujantis Jonavos rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano keitimo (toliau – Bendrasis planas) sprendiniais, patvirtintais Jonavos rajono savivaldybės tarybos 2026 m. balandžio 30 d. sprendimu Nr. 1TS-73, Žemės sklypas patenka į neurbanizuojamas teritorijas Zu3 – Žemės ūkio teritorijų zoną ir Mz – Miškų ir pievų zoną, taip pat į urbanizuotas ir urbanizuojamas teritorijas Ti – Inžinerinės infrastruktūros zoną. Šiose zonose nėra numatyta galimybė keisti pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) naudojimo būdą į vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijos. Taigi minėtame rašte atsakovė nurodė, jog atsisakoma keisti žemės sklypo pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) naudojimo būdą, nes tai prieštarauja Bendrojo plano sprendiniams.

Atsakovė remiasi Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 19 punktu ir nurodo, kad pagal Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 1 punktą savivaldybės, įgyvendindamos savarankiškas funkcijas, turi Konstitucijos ir įstatymų nustatytą sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę, tačiau jų veiklą saisto įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatyti reikalavimai bei procedūros. Nurodo, kad savarankiškosios funkcijos pobūdis nesuteikia savivaldybei teisės priimti sprendimų, neatitinkančių galiojančių teritorijų planavimo dokumentų sprendinių. Priešingai – savivaldybė privalo užtikrinti savo pačios patvirtinto bendrojo plano sprendinių įgyvendinimą.

Atsakovė taip pat nurodo Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo 4 straipsnio 5 dalies, Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punkto, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 23 straipsnio 1 ir 2 dalių nuostatas bei remiasi Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugsėjo 29 d. nutarimu Nr. 1073 patvirtinto Pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir būdo nustatymo, keitimo tvarkos ir sąlygų aprašo 2 punktu.

Atsakovė vadovaujasi teritorijų planavimo dokumento, t. y. Jonavos rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano keitimo (toliau – Bendrasis planas), patvirtinto Jonavos rajono savivaldybės tarybos 2026 m. balandžio 30 d. sprendimu Nr. 1TS-73, sprendiniais, kad Žemės sklypas patenka į neurbanizuojamas teritorijas Zu3 – Žemės ūkio teritorijų zoną ir Mz – Miškų ir pievų zoną, taip pat į urbanizuotas ir urbanizuojamas teritorijas Ti – Inžinerinės infrastruktūros zoną. Atsakovė nurodo kad šiose zonose nėra numatyta galimybė keisti pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) naudojimo būdą į vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijos.

Atsakovė pažymi, kad savivaldybės lygmens bendrasis planas yra pagrindinis teritorijų planavimo dokumentas, kuriuo nustatoma konkrečių teritorijų funkcinė paskirtis, naudojimo režimas, vystymo kryptys ir galimi žemės naudojimo būdai. Bendrojo plano sprendiniai nėra rekomendacinio pobūdžio – jie yra privalomi tiek viešojo administravimo subjektams, tiek žemės sklypų savininkams. Todėl, atsakovės vertinimu, jeigu pagal galiojančią Bendrąjį planą konkretus žemės sklypas patenka į žemės ūkio teritorijų zoną, kurioje nenumatyta galimybė keisti pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) naudojimo būdą į vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijas, savivaldybė neturi teisinio pagrindo priimti priešingo sprendimo. Priešingu atveju būtų paneigtas teritorijų planavimo dokumentų privalomumas ir teisinio tikrumo principas.

Atsakovės vertinimu, pareiškėjos argumentai, jog gretimuose sklypuose yra pastatyti gyvenamieji namai arba anksčiau buvo priimti kitokie administraciniai sprendimai, savaime nesudaro teisinio pagrindo tenkinti jos prašymą. Kiekvienas administracinis sprendimas priimamas pagal jo priėmimo metu galiojusį teisinį reguliavimą ir konkrečiam žemės sklypui galiojančius teritorijų planavimo dokumentus. Todėl aplinkybė, kad kitose teritorijose ar kitu laikotarpiu buvo priimti kitokie sprendimai, atsakovės vertinimu, nepaneigia pareigos nagrinėjamu atveju vadovautis šiuo metu galiojančio Bendrojo plano sprendiniais.

Atsakovė taip pat pažymi, kad Vietos savivaldos įstatymo 15 straipsnio 2 dalyje numatyta savivaldybės išimtinė kompetencija, kuriai 24 punktu yra priskirtas savivaldybės bendrojo plano ar savivaldybės dalių bendrųjų planų tvirtinimas įstatymų nustatyta tvarka. Savivaldybės tarybos sprendimai, neviršijantys tarybos kompetencijos, privalomi savivaldybės administracijai, visoms savivaldybės teritorijoje esančioms įstaigoms, įmonėms ir organizacijoms, gyventojams (Vietos savivaldos įstatymo 69 straipsnio 2 dalis). Savivaldybės turi teisę imtis visų teisėtų priemonių, kad būtų laikomasi savivaldybės bendrojo plano arba savivaldybės dalių bendrųjų planų, detaliųjų planų ir su jų įgyvendinimu susijusių reikalavimų (Vietos savivaldos įstatymo 69 straipsnio 5 dalis).

Atsakovė nurodo, kad bendrieji planai privalo būti parengti kiekvienos savivaldybės teritorijai. Remdamasi Teritorijų planavimo įstatymo 14 straipsnio 5 dalies nuostatomis, atsakovė nurodo, kad Savivaldybės lygmens ir (ar) vietovės lygmens bendrieji planai privalomi visiems suplanuotoje teritorijoje veikiantiems fiziniams ir juridiniams asmenims ar kitoms organizacijoms, jeigu detalieji planai neparengti. Taip pat akcentuoja, kad administracinėje byloje Nr. AS8-115/2005 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) teisėjų kolegija yra pažymėjusi, jog bendrasis teritorijos planas iš esmės nustato teritorijos vystymo, naudojimo bei apsaugos principus (tam tikras elgesio taisykles), į kurias privalo atsižvelgti ir kuriais turi vadovautis visi planuojamoje teritorijoje esantys nekilnojamojo turto savininkai, valdytojai ar naudotojai (individualiais požymiais neapibūdinti subjektai). Bendrojo teritorijų planavimo dokumento visuotinis privalomumas aptartas ir LVAT išnagrinėtoje administracinėje byloje Nr. A525-135/2008, kurioje, be kita ko, pažymėta, kad nuosavybės teisė nėra absoliuti. Civilinio kodekso 4.37 straipsnio 1 dalis ir 4.39 straipsnio 1 dalis, įtvirtindamos pareiškėjų teisę savo nuožiūra valdyti, naudoti žemę ir ja disponuoti, kartu nustato, kad šia teise galima naudotis tik nepažeidžiant įstatymų, taip pat, kad ši teisė gali būti apribota įstatymais. Taigi įstatymas įtvirtina principinę nuostatą, kad nuosavybės teisė gali būti ribojama įstatymu. Vienas iš tokių įstatymų, galinčių riboti nuosavybės teises, yra Teritorijų planavimo įstatymas. Nagrinėjamai bylai aktuali aspektu šis įstatymas nustato, kad įstatymo nustatyta tvarka patvirtintas bendrasis teritorijos planas yra privalomas visiems planuojamoje teritorijoje esančio nekilnojamojo turto savininkams, t. y. bendrojo plano sprendiniai riboja suplanuotos teritorijos savininkų teisę savo nuožiūra valdyti, naudoti žemę. Apibendrinant nustatytą teisinį reguliavimą, LVAT praktiką, darytina išvada, kad ir planavimo organizatorius bendros taisyklės pagrindu negali nukrypti nuo nustatytos teritorijos vystymo, naudojimo bei apsaugos krypties (LVAT 2013 m. lapkričio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A556-2269/2013).

Atsakovės vertinimu, Administracijos 2026 m. birželio 22 d. sprendimas Nr. *[duomenys neskelbtini]* yra teisėtas ir pagrįstas, priimtas laikantis galiojančių teisės aktų bei privalomų Jonavos rajono savivaldybės teritorijos Bendrojo plano sprendinių, todėl atsakovė mano, kad pareiškėjos skunde nurodyti argumentai nesudaro teisinio pagrindo jo panaikinti ar įpareigoti administraciją iš naujo nagrinėti pareiškėjos prašymą.

Skundas atmestinas.

Byloje kilo ginčas dėl atsakovės Jonavos rajono savivaldybės administracijos 2026 m. birželio 22 d. rašte Nr. *[duomenys neskelbtini]* „Dėl žemės sklypo žemės naudojimo paskirties ir būdo keitimo“ išdėstyto sprendimo atsisakyti keisti Žemės sklypo pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) naudojimo būdą (toliau – skundžiamas Sprendimas) teisėtumo.

Remiantis bylos medžiaga nustatytos ginčui spręsti aktualios faktinės aplinkybės:

1. Nekilnojamojo turto registro duomenų bazės 2025 m. balandžio 17 d. išrašas patvirtina, kad pareiškėjai nuosavybės teise priklauso Žemės sklypas, esantis Jonavos r. sav., *[duomenys*

neskelbtini], kadastrinis Nr. [*duomenys neskelbtini*] (unikalus Nr. [*duomenys neskelbtini*]). Daikto pagrindinė naudojimo paskirtis – žemės ūkio, žemės sklypo naudojimo būdas – kiti žemės ūkio paskirties žemės sklypai.

2. Pareiškėja 2026 m. birželio 1 d. pateikė Prašymą pakeisti Žemės sklypo pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir būdą iš „žemės ūkio“ į „kitą“ bei nustatyti žemės naudojimo būdą – „vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijos“.

3. Skundžiamu Sprendimu atsakovė atsisakė keisti Žemės sklypo pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) naudojimo būdą, nes tai prieštarauja Bendrojo plano sprendiniams. Skundžiamame Sprendime atsakovė nurodė, kad pagrindinė žemės sklypo naudojimo paskirtis ir (ar) būdas keičiamas mero ar jo įgalioto savivaldybės administracijos direktoriaus sprendimu, vadovaujantis Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punktu, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 23 straipsnio 1 ir 2 dalimis, pagal savivaldybės lygmens bendrąjį planą ir (ar) vietovės lygmens bendrąjį planą, jeigu šis parengtas. Nurodyta, kad vadovaujantis Jonavos rajono savivaldybės teritorijos Bendrojo plano (keitimo) sprendiniais, patvirtintais Jonavos rajono savivaldybės tarybos 2026 m. balandžio 30 d. sprendimu Nr. 1TS-73, Žemės sklypas patenka į neurbanizuojamas teritorijas Zu3 – Žemės ūkio teritorijų zoną ir Mz – Miškų ir pievų zoną, taip pat į urbanizuotas ir urbanizuojamas teritorijas Ti – Inžinerinės infrastruktūros zoną. Šiose zonose nėra numatyta galimybė keisti pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) naudojimo būdą į vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijos.

4. Prie skundžiamo Sprendimo pridėta ištrauka iš Bendrojo plano patvirtina, kad didžioji Žemės sklypo dalis yra neurbanizuojamoje teritorijoje Zu3 – Žemės ūkio teritorijų zoną, o maža dalis patenka į Mz – Miškų ir pievų zoną, taip pat į urbanizuotas ir urbanizuojamas teritorijas Ti – Inžinerinės infrastruktūros zoną.

5. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir teritorijų planavimo proceso valstybinės priežiūros informacinėje sistemoje (TPDRIS) (internete pasiekama adresu www.planuojatai.lt) pateikiami Bendrojo plano duomenys, TPD numeris – K-RJ-46-22-859.

Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 19 punkto, teritorijų planavimas, savivaldybės bendrojo plano ar savivaldybės dalių bendrųjų planų ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimas priskirtas savarankiškosios savivaldybių funkcijoms.

Teritorijų planavimo įstatymo (aktuali teisės akto redakcija, galiojanti nuo 2025 m. lapkričio 2 d. iki 2026 m. liepos 1 d.) Teritorijų planavimo įstatymo 4 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad žemės valdytojai ir naudotojai vadovaujasi planuojamoje teritorijoje galiojančiais žemiausio lygmens kompleksinio teritorijų planavimo dokumentais, o neurbanizuotose ir neurbanizuojamose teritorijose – ir specialiojo teritorijų planavimo dokumentais, išskyrus šio straipsnio 6 dalyje nurodytus atvejus. Teritorijų planavimo įstatymo 5 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad kompleksinio teritorijų planavimo dokumentams priskiriami savivaldybių (rengiami savivaldybės lygmeniu) ar jų dalių (rengiami vietovės lygmeniu) bendrieji planai. Pagal Teritorijų planavimo įstatymo 14 straipsnio 5 dalį 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 privalomi visiems suplanuotoje teritorijoje veikiantiems fiziniams ir juridiniams asmenims ar kitoms organizacijoms, jeigu detalieji planai neparengti.

Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punkte, be kita ko, nustatyta, kad kai, vadovaujantis įstatymais ir kitais teisės aktais, planuojamai statybai ir numatomi 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.

Žemės įstatymo 23 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad teritorijoje, kuriai detalieji planai ar žemės valdos projektai neparengti, pagrindinė žemės naudojimo paskirtis ir naudojimo būdas keičiami pagal savivaldybės lygmens bendrąjį planą ir (ar) vietovės lygmens bendrąjį planą, jeigu toks parengtas. Šio straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad tokioje teritorijoje sprendimą pakeisti žemės sklypo pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) būdą pagal bendrąjį planą priima meras arba jo įgaliotas savivaldybės administracijos direktorius.

Žemės įstatymo 32 straipsnio 6 dalies 1 punkte nustatyta, kad Meras savivaldybės teritorijoje tvirtina vietovės lygmens žemėtvarkos schemas ir žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektus. Tos pačios dalies 4 punkte nurodyta, kad meras taip pat sprendžia žemės sklypų pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) būdo keitimo klausimus. Meras, merą pavaduojantis vicemeras arba laikinai mero pareigas einantis savivaldybės tarybos narys turi teisę įgalioti savivaldybės administracijos direktorių atlikti veiksmus, nurodytus šio straipsnio 6 dalyje (32 straipsnio 6¹ dalis). Žemės įstatymo 40 straipsnio 1 dalies 2 punktas nustato, kad žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektai rengiami kai keičiama pagrindinė žemės sklypo naudojimo paskirtis ir (ar) būdas, jeigu tai neprieštarauja savivaldybės ar jos dalies bendrajam planui, išskyrus įstatymų nustatytus atvejus, kai pagrindinė žemės naudojimo paskirtis keičiama nerengiant žemėtvarkos planavimo dokumentų. Žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektų rengimą organizuoja savivaldybės administracijos direktorius (40 straipsnio 2 dalis). Teisę inicijuoti žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektų rengimą turi <...> privačios žemės savininkai <...> (40 straipsnio 3 dalis). Asmenys, turintys teisę inicijuoti žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektų rengimą, prašymus leisti rengti žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektus pateikia merui ar jo įgaliotam savivaldybės administracijos direktoriui (40 straipsnio 4 dalis).

Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugsėjo 29 d. nutarimu Nr. 1073 patvirtinto Pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir būdo nustatymo, keitimo tvarkos ir sąlygų aprašo 2 punkte taip pat įtvirtinta, kad Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punkte nurodytu atveju sprendimas priimamas pagal savivaldybės lygmens bendrąjį planą ir (ar) vietovės lygmens bendrąjį planą, jeigu jis parengtas.

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (27 straipsnio 2 dalies 13 ir 28 punktai), Žemės įstatymo (32 straipsnio 6 dalies 1 ir 4 punktai) bei poįstatyminių teisės aktų (Taisyklių 17 punktas) nuostatos merui suteikia kompetenciją priimti sprendimus dėl žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektų rengimo organizavimo. Merui ar jo įgaliotam savivaldybės administracijos direktoriui priklauso pareiga ir atsakomybė įvertinti galiojančių teisės aktų nuostatas bei užtikrinti, kad žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektai, kuriais siekiama pakeisti nuosavybės teise turimų žemės sklypų paskirtį ir naudojimo būdą, būtų rengiami ir tvirtinami laikantis visų reikalingų procedūrų bei žemės sklypo formavimo ir pertvarkymo projektų rengimą reglamentuojančių teisės aktų nuostatų.

Bendrasis planas yra norminis teisės aktas, kuris pats nesuteikia asmenims teisės vykdyti veiklos, tačiau jo pagrindu priimami individualūs aktai, suteikiantys teisę tam tikru būdu naudoti ginčo teritoriją bei vykdyti joje veiklą, turi neprieštarauti bendrajam planui (žr., pvz., LVAT 2013-11-28 nutartį administracinėje byloje Nr. A556-2269/2013, 2014-03-20 nutartį administracinėje byloje Nr. A602-343/2014).

Jonavos rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano keitimas (Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir teritorijų planavimo proceso valstybinės priežiūros informacinėje sistemoje (TPDRIS) TPD Nr. K-RJ-46-22-859) patvirtintas Jonavos rajono savivaldybės tarybos 2026 m. balandžio 30 d. sprendimu Nr. 1TS-73 „Dėl Jonavos rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano keitimo patvirtinimo“ (TAR, 2026-05-05, Nr. 2026-07511).

Komisija Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo (toliau – IAGNTĮ), nustatyta ikiteisminio skundų (prašymų) dėl viešojo administravimo subjektų priimtų individualių administracinių aktų ar veiksmų (neveikimo) viešojo administravimo srityje nagrinėjimo tvarka (IAGNTĮ 2 straipsnio 1 dalis) nagrinėja administracinius ginčus IAGNTĮ

5 straipsnio 2 dalyje apibrėžtos kompetencijos ribose ir nesprenžia ginčų, kurie nepriskirtini Komisijos kompetencijai (IAGNTĮ 5 straipsnio 3 dalis).

Nagrinėjamoje byloje skundžiamu Sprendimu atsakovė atsisakė pakeisti pareiškėjai priklausančio žemės sklypo, kadastro Nr. *[duomenys neskelbtini]*, pagrindinę žemės naudojimo paskirtį iš žemės ūkio į kitą bei nustatyti naudojimo būdą – vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijos.

Pareiškėja skundžiamo Sprendimo neteisėtumą iš esmės grindžia ne tuo, kad Administracija neteisingai nustatė Žemės sklypui taikytinus Bendrojo plano sprendinius, bet tuo, kad, jos nuomone, atsakovė šiuos sprendinius pritaikė formaliai, neįvertinusi konkrečios teritorijos faktinės būklės – gretimo užstatymo, gyvenamųjų namų statybos, privažiavimo kelio, teritorijos faktinio urbanizacijos lygio ir ankstesnių sprendimų dėl kaimyninių sklypų naudojimo paskirties pakeitimo.

Taigi, sprendžiant ginčą, Komisija šioje byloje vertina, pirmiausia tai, ar pagal 2026 m. birželio 22 d. galiojusį teisinį reguliavimą ir Bendrojo plano sprendinius apskritai buvo teisinė galimybė patenkinti pareiškėjos Prašymą. Taip pat Komisija vertina, kokią reikšmę šiuo atveju galėjo turėti pareiškėjos nurodomos faktinės aplinkybės bei tai, ar skundžiamame Sprendime nurodytas faktinis ir teisinis atsisakymo pagrindas atitiko administraciniam sprendimui keliamus motyvavimo reikalavimus.

Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punkte (redakcija, galiojusi skundžiamo Sprendimo priėmimo metu) nustatyta, kad tais atvejais, kai planuojamai statybai ar numatomi veiklai vykdyti būtina pakeisti pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) pakeisti ar nustatyti žemės sklypo naudojimo būdą, toks sprendimas priimamas žemės savininko 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. Toje pačioje teisės normoje taip pat nustatyta, kad sprendžiant šį klausimą atsižvelgiama, be kita ko, į vykdomą ar suplanuotą vykdyti veiklą, esamą ar suplanuotą inžinerinę ir (ar) socialinę infrastruktūrą bei kitas teisės normoje nurodytas aplinkybes.

Komisijos vertinimu, šioje teisės normoje nustatytos sąlygos aiškinamos sistemiskai: sprendimą priimančio subjekto turi įvertinti joje nurodytas individualias teritorijos aplinkybes, tačiau toks vertinimas atliekamas ne atsietai nuo galiojančių teritorijų planavimo dokumentų, o sprendžiant, ar prašomas pakeitimas gali būti įgyvendintas pagal konkrečiai teritorijai taikomus bendrojo plano sprendinius.

Žemės įstatymo 23 straipsnio 1 ir 2 dalių nuostatos taip pat sieja pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir naudojimo būdo pakeitimą su galiojančio savivaldybės lygmens ir (ar) vietovės lygmens bendrojo plano sprendiniais. Analogiškas principas įtvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugsėjo 29 d. nutarimu Nr. 1073 patvirtintame Pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir būdo nustatymo, keitimo tvarkos ir sąlygų apraše.

Iš šio teisinio reguliavimo matyti, kad sprendžiant dėl žemės sklypo paskirties ar naudojimo būdo pakeitimo individualios teritorijos aplinkybės nėra savaime nereikšmingos. Tačiau jų vertinimas negali būti atsietas nuo įstatyme nustatytos esminės sąlygos – prašomas pakeitimas turi atitikti galiojančio bendrojo plano sprendinius. Įstatymas nesuteikia sprendimą priimančiam viešojo administravimo subjektui teisės, remiantis vien faktine teritorijos būkle, esamu gretimų sklypų užstatymu ar infrastruktūros buvimu, individualiu administraciniu sprendimu nustatyti tokį žemės naudojimo būdą, kurio konkrečioje teritorijoje galiojantis teritorijų planavimo dokumentas nenumato.

Bylos duomenimis nustatyta, kad Jonavos rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano keitimas buvo patvirtintas Jonavos rajono savivaldybės tarybos 2026 m. balandžio 30 d. sprendimu Nr. 1TS-73, t. y. iki pareiškėjos 2026 m. birželio 1 d. Prašymo pateikimo ir iki skundžiamo Sprendimo priėmimo. Todėl atsakovė, nagrinėdama Prašymą, privalėjo vadovautis būtent šio tuo metu galiojusio teritorijų planavimo dokumento sprendiniais.

Skundžiamame Sprendime Administracija nustatė, kad Žemės sklypas patenka į Bendrojo plano Zu3 – Žemės ūkio teritorijų zoną, Mz – Miškų ir pievų zoną bei Ti – Inžinerinės infrastruktūros zoną. Prie Sprendimo pridėta Bendrojo plano ištrauka Žemės sklypo padėčių šių funkcinių zonų

atžvilgiu grafiškai identifikuoja. Pareiškėja skunde nepateikia argumentų, kuriais ginčytų patį Žemės sklypo priskyrimą šioms Bendrojo plano zonoms.

Oficialiai paskelbti Bendrojo plano tekstiniai reglamentai patvirtina, kad Zu3 zona skirta neurbanizuojamoms žemės ūkio teritorijoms ir joje nenumatytas vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijos naudojimo būdas. Mz – Miškų ir pievų zonoje pastatų statyba nenumatyta. Ti – Inžinerinės infrastruktūros zonoje nustatyti su inžinerine infrastruktūra susiję naudojimo būdai, tačiau vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijos naudojimo būdas taip pat nenumatytas. Vadinas, nė vienoje iš Žemės sklypui pagal galiojantį Bendrąjį planą taikomų funkcinių zonų nėra numatyta pareiškėjos Prašyme siekiamo naudojimo būdo. Komisijos vertinimu, ši aplinkybė yra esminė sprendžiant pareiškėjos keliamą ginčą. Pareiškėjos Prašymo patenkinimas reikštų, kad individualiu administraciniu sprendimu Žemės sklypui būtų nustatytas naudojimo būdas, neatitinkantis galiojančio Bendrojo plano sprendinių, tačiau tokios teisės Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punktas ir Žemės įstatymo 23 straipsnis Administracijai nesuteikia.

Šiame kontekste vertintinas pareiškėjos argumentas, kad Administracija privalėjo papildomai įvertinti gretimų teritorijų užstatymą, esamą infrastruktūrą ir faktinį teritorijos urbanizacijos lygį. Komisija pažymi, kad Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punkte tokio pobūdžio aplinkybės iš tiesų priskirtos prie aplinkybių, į kurias turi būti atsižvelgiama sprendžiant dėl paskirties ir naudojimo būdo pakeitimo. Tačiau šių aplinkybių vertinimas negali paneigti tos pačios teisės normos reikalavimo sprendimą priimti pagal galiojančio bendrojo plano sprendinius. Todėl aplinkybė, kad greta Žemės sklypo galimai yra gyvenamųjų namų, suformuotas privažiavimas ar kita infrastruktūra, savaime nesukuria Administracijai kompetencijos nustatyti Bendrojo plano konkrečiai teritorijai nenumatytą naudojimo būdą. Faktinė teritorijos būklė gali būti reikšminga tiek, kiek pagal galiojantį teritorijų planavimo dokumentą yra galima atitinkama teritorijos vystymo alternatyva ar Administracijai palikta pasirinkimo teisė. Nagrinėjamu atveju pareiškėjos siekiamas konkretus naudojimo būdas Žemės sklypui taikomose Bendrojo plano zonose nėra numatytas, todėl pareiškėjos nurodomos aplinkybės negalėjo sudaryti savarankiško teisinio pagrindo priimti priešingą sprendimą.

Pareiškėjos argumentai dėl anksčiau kaimyniniuose žemės sklypuose priimtų sprendimų taip pat nepaneigia skundžiamo Sprendimo teisėtumo. Pati pareiškėja skunde nurodo, kad jos minimi sprendimai buvo priimti iki naujojo Bendrojo plano patvirtinimo. Byloje nepateikti konkretūs šių sprendimų duomenys, pagal kuriuos būtų galima nustatyti jų priėmimo laiką, jais reguliuotų žemės sklypų padėtį, tuo metu galiojusius teritorijų planavimo sprendinius ir kitas teisiškai reikšmingas aplinkybes. Todėl nėra pagrindo laikyti, kad pareiškėjos nurodomi ankstesni atvejai ir nagrinėjama situacija yra teisiškai tapatūs. Be to, ankstesnis sprendimas, priimtas esant kitokiam teritorijų planavimo reguliavimui, savaime nesukuria teisės reikalauti analogiško sprendimo jau galiojant naujiems Bendrojo plano sprendiniams.

Atskirai vertintinas pareiškėjos argumentas dėl skundžiamo Sprendimo motyvavimo pakankamumo. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 10 straipsnio 5 dalyje administraciniam sprendimui keliami reikalavimai nurodyti jo faktinį ir teisinį pagrindą bei sprendimo motyvus. Šių reikalavimų paskirtis – užtikrinti, kad asmeniui būtų suprantama, kokiomis konkrečiomis aplinkybėmis ir teisės normomis grindžiamas jo atžvilgiu priimtas sprendimas ir kodėl prieita prie atitinkamos išvados.

Iš skundžiamo Sprendimo turinio matyti, kad Administracija: identifikavo pareiškėjos Prašymą ir konkretų Žemės sklypą; nurodė Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punktą ir Žemės įstatymo 23 straipsnio 1 bei 2 dalis; nurodė konkretų galiojantį teritorijų planavimo dokumentą ir jo patvirtinimo duomenis; nustatė konkrečias Žemės sklypui taikomas funkcines zonas – Zu3, Mz ir Ti; konstatavo, kad šiose zonose nėra numatyta galimybė nustatyti pareiškėjos prašomą vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijos naudojimo būdą; iš šių aplinkybių padarė išvadą, kad prašomas pakeitimas prieštarautų Bendrojo plano sprendiniams. Prie Sprendimo buvo pridėta ir Žemės sklypo padėtį Bendrojo plano sprendinių atžvilgiu parodanti ištrauka.

Taigi esminis atsakymo faktinis ir teisinis pagrindas buvo išdėstytas pačiame skundžiamame Sprendime. Atsakovės atsiliepime pateikti platesni paaiškinimai apie Bendrojo plano privalomumą, ankstesnių sprendimų reikšmę ir teritorijų planavimo principus vertintini kaip atsakovės procesinė

pozicija, išsamiau pagrindžianti ginčijamo Sprendimo teisėtumą, tačiau ne kaip nauji motyvai, kuriais būtų galima pakeisti Sprendime nenurodytą jo priėmimo pagrindą. Nagrinėjamu atveju tokio pakeitimo ir nėra – pagrindinis atsisakymo motyvas, t. y. pareiškėjos siekiamo naudojimo būdo neatitiktis konkrečioms Bendrojo plano sprendiniams, buvo aiškiai nurodytas jau skundžiamame Sprendime.

Komisija pažymi, kad skundžiamo Sprendimo priėmimo metu galiojusio Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punkte buvo nustatyta pareiga, sprendžiant dėl pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) naudojimo būdo pakeitimo, be kita ko, atsižvelgti į vykdomą ar suplanuotą vykdyti veiklą bei esamą ar suplanuotą (suprojektuotą) inžinerinę ir (ar) socialinę infrastruktūrą. Todėl pareiškėjos nurodytos aplinkybės dėl gretimų teritorijų užstatymo, gyvenamųjų namų statybos, privažiavimo kelio ir teritorijos faktinio vystymo pobūdžio negali būti laikomos savaime teisiškai nereikšmingomis. Kita vertus, ta pati teisės norma nustato, kad sprendimas dėl pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) naudojimo būdo pakeitimo priimamas pagal savivaldybės lygmens bendrąjį planą ir (ar) vietovės lygmens bendrąjį planą, jeigu jis parengtas. Vadinasi, įstatyme išvardytų individualių aplinkybių vertinimas nesuteikia sprendimą priimančiam subjektui teisės nukrypti nuo galiojančio teritorijų planavimo dokumento sprendinių. Šios aplinkybės gali turėti reikšmės tiek, kiek pagal bendrojo plano sprendinius yra galima pareiškėjo siekiama teritorijos vystymo alternatyva ar sprendimą priimančiam subjektui palikta pasirinkimo teisė.

Iš skundžiamo Sprendimo turinio nėra matyti, kad Administracija būtų atskirai ir išsamiai aptarusi visas Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punkte nurodytas aplinkybes, įskaitant pareiškėjos akcentuojamą esamą infrastruktūrą ir aplinkinės teritorijos užstatymą. Todėl skundžiamo Sprendimo motyvai šiuo aspektu galėjo būti išsamesni. Tačiau vien šis trūkumas savaime nesudaro pagrindo panaikinti administracinį sprendimą. Vertintina, ar konkrečiu atveju jis galėjo turėti įtakos sprendimo turiniui, sutrukdyti nustatyti tikrąjį sprendimo faktinį ir teisinį pagrindą arba iš esmės apsunkinti pareiškėjos galimybę veiksmingai ginti savo teises.

Nagrinėjamu atveju skundžiamame Sprendime buvo aiškiai nurodyta esminė atsisakymo priežastis – pagal galiojančio Bendrojo plano sprendinius Žemės sklypas patenka į Zu3 – Žemės ūkio teritorijų zoną, Mz – Miškų ir pievų zoną bei Ti – Inžinerinės infrastruktūros zoną, kuriose pareiškėjos siekiamas vienbučių ir dvibučių gyvenamųjų pastatų teritorijos naudojimo būdas nėra numatytas. Šis Sprendimo pagrindas yra konkretus, individualizuotas ir objektyviai patikrinamas pagal Bendrojo plano sprendinius. Todėl net ir išsamiau įvertinus pareiškėjos nurodytą aplinkinių teritorijų užstatymą, gyvenamųjų namų buvimą, privažiavimo kelią ar kitą esamą infrastruktūrą, šios aplinkybės negalėtų pašalinti nustatytos teisinės kliūties – pareiškėjos prašomas naudojimo būdas neatitinka Žemės sklypui pagal galiojančią Bendrąjį planą taikomų funkcinių zonų reglamentų. Išsamesnis šių aplinkybių aptarimas dėl to negalėtų lemti kitokio teisėto sprendimo dėl pareiškėjos Prašymo.

Atsižvelgdama į tai, Komisija daro išvadą, kad skundžiamo Sprendimo motyvavimo glaustumas, kiek jame atskirai neaptartos visos Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies 2 punkte nurodytos aplinkybės, nagrinėjamu individualiu atveju nelaikytinas esminiu pažeidimu, galėjusiu turėti įtakos Sprendimo turiniui ar pareiškėjos teisėms. Todėl šis trūkumas nesudaro savarankiško pagrindo skundžiamą Sprendimą panaikinti ir įpareigoti Administraciją pareiškėjos Prašymą nagrinėti iš naujo.

Pareiškėjos nurodomi gero administravimo, objektyvumo, išsamumo ir proporcingumo principai taip pat nesudaro pagrindo kitokiai išvadai. Šie principai įpareigoja viešojo administravimo subjektą tinkamai nustatyti reikšmingas aplinkybes ir priimti teisėtą, pagrįstą bei aiškų sprendimą, tačiau negali būti aiškinami kaip suteikiantys teisę nukrypti nuo imperatyviai taikytinų teritorijų planavimo dokumento sprendinių. Priešingai, vienodas galiojančio teritorijų planavimo dokumento taikymas yra teisinio apibrėžtumo ir teisėtumo užtikrinimo dalis.

Apibendrinama Komisija konstatuoja, kad Administracija skundžiamame Sprendime teisingai nustatė ginčui reikšmingą teisinę kliūtį – pareiškėjos prašomas Žemės sklypo naudojimo būdas neatitinka Žemės sklypui pagal galiojančią Bendrąjį planą taikomų funkcinių zonų reglamentų. Skundžiamame Sprendime ši kliūtis buvo pakankamai individualizuota, susiejant ją su konkrečiu

Žemės sklypu, konkrečiomis Bendrojo plano zonomis ir pareiškėjos prašomu naudojimo būdu. Pareiškėjos nurodomos faktinės aplinkybės, net ir jas vertinant kaip jos nurodytus duomenis apie teritorijos faktinę būklę, negalėjo sudaryti teisinio pagrindo priimti Bendrojo plano sprendiniams prieštaraujantį sprendimą. Todėl Komisija nenustato tokio skundžiamo Sprendimo faktinio pagrindo, teisės taikymo ar motyvavimo trūkumo, kuris sudarytų pagrindą Sprendimą panaikinti.

Atsižvelgdama į nustatytas faktines aplinkybes, taikytiną teisinį reguliavimą ir išdėstytus motyvus, Komisija daro išvadą, kad Jonavos rajono savivaldybės administracijos 2026 m. birželio 22 d. sprendimas Nr. *[duomenys neskelbtini]* „Dėl žemės sklypo žemės naudojimo paskirties ir būdo keitimo“ yra teisėtas ir pagrįstas, o pareiškėjos skundo argumentai nesudaro pagrindo jo panaikinti.

Kadangi pareiškėja kartu reiškia ir išvestinį reikalavimą įpareigoti Administraciją iš naujo išnagrinėti pareiškėjos 2026 m. birželio 1 d. Prašymą, pažymėtina, kad nenustačius pagrindo panaikinti skundžiamą Sprendimą, nėra teisinio pagrindo tenkinti ir šį išvestinį reikalavimą. Viešojo administravimo subjektas gali būti įpareigojamas iš naujo nagrinėti asmens kreipimąsi tik tada, kai konstatuojami tokie administracinio sprendimo trūkumai ar procedūriniai pažeidimai, dėl kurių skundžiamas administracinis sprendimas negali būti paliktas galioti. Nenustačius skundžiamo Sprendimo neteisėtumo, nėra pagrindo taikyti ir išvestinės gynybos priemonės. Pareiškėjos skundas atmetinas kaip nepagrįstas visa apimtimi.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo 19 straipsniu, 20 straipsnio 1 dalies 1 punktu ir 22 straipsniu, Komisija

n u s p r e n d ž i a:

Pareiškėjos J. V. skundą atmesti kaip nepagrįstą.

Komisijos sprendimą per vieną mėnesį nuo sprendimo priėmimo dienos bylos šalys gali apskųsti Regionų administraciniam teismui Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka.

Komisijos posėdžio pirmininkė

Komisijos narės

Lionela Gelmanienė

Daiva Bereikienė

Birutė Pranevičienė