

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

2022 m. liepos 26 d., Nr. 22-137AR

Kopija

Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijai

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS NUTARIMO „DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS 1997 M. RUGSĖJO 29 D. NUTARIMO NR. 1057 „DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS PILIEČIŲ NUOSAVYBĖS TEISIŲ Į IŠLIKUSĮ NEKILNOJAMĄJĮ TURTĄ ATKŪRIMO ĮSTATYMO ĮGYVENDINIMO TVARKOS IR SĄLYGŲ“ PAKEITIMO“ PROJEKTO

Lietuvos verslo konfederacija (toliau – LVK) išnagrinėjo Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. rugsėjo 29 d. nutarimo Nr. 1057 „Dėl Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo įgyvendinimo tvarkos ir sąlygų“ pakeitimo“ projektą (registracijos numeris 22-10247) (toliau – Projektas), paskelbtą Lietuvos Respublikos Seimo Teisės aktų informacinės sistemos (TAIS) Teisės aktų projektų registravimo posistemyje pastaboms bei pasiūlymams gauti ir ketino iki š. m. liepos 26 d. (TAIS nurodytos derinimo termino pabaigos) pateikti pastabas. Pastebėjome, kad jau š. m. liepos 22 d. Projektas pateiktas Vyriausybei, o derinimo pažymoje nurodyta, kad Žemės ūkio ministerijos 2022-07-12 raštu Nr. 2D-2045 (12.146 E) „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo projekto derinimo skubos tvarka“ buvo prašoma rašte nurodytų institucijų pastabas ir pasiūlymus, remiantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. rugpjūčio 11 d. nutarimu Nr. 728 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo“, 28.3 papunkčiu, pateikti skubos tvarka (ne vėliau kaip per 5 darbo dienas).

Atkreipiame dėmesį, kad formuojama ydinga praktika, kuomet derinant projektus nesilaikoma viešai paskelbtų derinimo terminų. Pažymime, kad jau anksčiau skelbtam analogiškam Vyriausybės nutarimo projektui (registracijos numeris 22-5554), kuriame buvo identiškos nuostatos, LVK bei kitos institucijos pateikė nemažai esminių pastabų. Jokio atsakymo apie mūsų pateiktų pastabų įvertinimą negavome, tačiau vietoje to, po ilgos pertraukos registruojamas naujas nutarimo projektas su tomis pačiomis nuostatomis ir derinamas skubos tvarka.

LVK palaiko Projekto rengėjų užsibrėžtą tikslą paspartinti nuosavybės teisių į žemę miestuose atkūrimą, tačiau turi pastabų dėl Projekto, kurios pateikiamos žemiau.

1. Parengtame Projekte numatomos žemės reformą skatinančios priemonės prieštarauja Žemės reformos įstatymo 22 str. 1 d. Patvirtinus siūlomo Projekto pakeitimus, savivaldybės būtų atleistos nuo Žemės reformos įstatyme numatytų įpareigojimų.

2. Tai prieštarautų konstituciniams principams ir Teisėkūros pagrindų įstatyme numatytam teisės aktų sistematiškumo principui. Primintina, kad Žemės reformos įstatymo 22 str. 1 dalyje yra numatyta, kad savivaldybės administracijos direktorius:

- iki 2018 m. sausio 1 d. įsakymu patvirtina miesto teritorijų, kuriose bus formuojami perduodami neatlygintinai nuosavybėn nauji žemės sklypai piliečiams nuosavybės teisėms į miesto žemę atkurti, sąrašą (su gatvių pavadinimais ir grafine informacija – planu ar schema, kuriame (kurioje) pažymėtos teritorijų ribos) ir jį viešai paskelbia savivaldybės interneto svetainėje;

- iki 2019 m. sausio 1 d. privalėjo įstatymų ir Vyriausybės nustatyta tvarka į savivaldybės biudžetą pardavus valstybinės žemės sklypus pervestomis lėšomis organizuoti miesto teritorijose, nurodytose šios dalies 1 punkte, žemės valdos projektų ar teritorijų planavimo dokumentų rengimą ir juos patvirtinti.

Paminėtina, kad, pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybė apie laisvus nuosavybės teisių gražinimui žemės plotus yra paskelbusi savo puslapyje: <https://vilnius.lt/lt/savivaldybe/miesto-pletra/zemes-klausimai/>, tačiau šių sklypų ji nėra perdavusi Žemėtvarkos skyriui, t. y. ji nėra įvykdžiusi Žemės reformos įstatymo 22 str. 1 d. 2 punkto.

3. Manome, kad Projekto rengėjų siūlomos formuluotės, jei jos nebus suderintos su Žemės reformos įstatymo 22 str., ne tik nepaspartins, o tik sulėtins žemės reformos procesą, nes tai tik sukels naujus ginčus dėl piliečių pažeistų teisėtų lūkesčių, o piliečiai praras pasitikėjimą valstybės įsipareigojimų vykdymu. Nėra suprantama ir nepaaiškinta, kaip laukiančių geresnių sklypų piliečių kilnojimas į piliečių, pageidaujančių gauti neatlygintinai nuosavybės naujus žemės sklypus mieste, eilės (toliau – Eilė) pabaigą, padėtų užbaigti žemės reformą. Priešingai, perkėlimas į Eilės galą, reikštų, kad sklypų rinkimasis persikels į kitus susirinkimus, ir žemės reforma nepaspartės. Be to, nukėlus tokius piliečius į Eilės pabaigą, tai dar labiau sumažintų jų interesą rinktis siūlomus žemės sklypus. Mūsų nuomone, efektyviausias ir greičiausias būdas užbaigti žemės reformą – Žemės reformos įstatymo 21 str. nustatyta tvarka Vilniaus miesto savivaldybė turi užbaigti įvykdyti savo įsipareigojimus suformuoti pavišintus žemės sklypus (pažymime, kad patys Projekto rengėjai nurodo, kad sudėtingiausia situacija šiuo metu yra susidariusi Vilniaus mieste). Jei Vilniaus miesto savivaldybė tai įgyvendintų – galėtų būtų taikomos Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 21 str. 7 d. numatytos pasekmės – išbraukimas iš Eilės ir piniginių kompensacijos sumokėjimas. Projekte siūlomas sklypų nesirenkančių piliečių kilnojimas į Eilės galą yra perteklinė ir dėl jos atitikimo Žemės reformos įstatymui teisiškai abejotina priemonė. Taip pat abejotina, ar piliečių kilnojimas į eilės galą būtų efektyvi priemonė užbaigti Žemės reformą.

4. Taisytinis ne tik Projekto formuluotės, bet ir raštas, kuriuo teikiamas Projektas (toliau – Projekto lydraštis), kuriame Projekto rengėjas privalėjo teisingai įvardinti Projekto rengimo priežastis ir sprendžiamas problemas. Projekto lydraštyje nutylima savivaldybių (konkrečiu atveju – Vilniaus miesto savivaldybės) Žemės reformos įstatymo 22 str. 1 d. numatytos pareigos nevykdymas. Nėra pateikta informacija, ar savivaldybės (konkrečiu atveju – Vilniaus miesto savivaldybės) yra įvykdžiusios minėto įstatymo įpareigojimus, o jei nėra įvykdžiusios – dėl kokių priežasčių ir iki kada planuoja tai atlikti.

Projekto lydraštis taisytinis tuo aspektu, kad jame pateikiama faktų neatitinkanti informacija, nurodoma, kad dėl žemės trūkumo nėra galimybės suformuoti daugiau sklypų. Primintina, kad Vilniaus miesto savivaldybės atstovai Žemės ūkio ministerijos 2022 m. kovo 15 d. organizuotame susirinkime aptariant žemės reformos eigą patvirtino, kad Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktorius, kaip numato Žemės reformos įstatymo 22 str. 1 d., yra patvirtinęs ir pavišinęs teritorijų sąrašus, kuriose bus formuojami nauji sklypai. Vilniaus miesto savivaldybės atstovai taip pat nurodė, kad jie nespėjo parengti, t. y. įvykdyti Žemės reformos įstatymo 22 str. 1 d. 2 punkto reikalavimo – suformuoti žemės sklypus pavišintose teritorijose. Be to, Vilniaus miesto savivaldybės atstovai minėto posėdžio metu patvirtino, kad šiuo metu rengia (baigia rengti) naujų žemės sklypų skirtų atkurti nuosavybės teises dokumentus.

Pažymime, kad parengto Projekto teikimo poreikis galėtų būti svarstomas tik po to, kai Vilniaus miesto savivaldybė pabaigs įpusėtus teritorijų planavimo dokumentus ir pateiks baigtinį suformuotų sklypų sąrašą.

Atkreiptinas dėmesys, kad Vilniaus miesto savivaldybė turi galimybę (ir privalo) suformuoti žemės sklypus paskelbtose teritorijose, tačiau Projekto lydraštyje ši informacija iš dalies nutylima

ir/ar pateikiama neteisingai. Atsižvelgiant į tai, Projekto lydraštis privalo būti atitinkamai pakoreguotas, papildant aukščiau minėta informacija.

5. Vadovaujantis Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymu, savivaldybių administracinę priežiūrą atlieka, tai yra prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, Vyriausybės skiriami Vyriausybės atstovai. Kadangi Projekto rengėjai iš esmės ketina spręsti tik Vilniaus miesto savivaldybėje kylančias problemas, todėl siūlome kreiptis į Vyriausybės atstovą Vilniaus apskrityje, kad šis patikrintų, kaip Vilniaus miesto savivaldybė vykdo Žemės reformos įstatymo 22 str. 1 d. Tokiu atveju Projekto rengėjai disponuotų išsamia informacija – Vyriausybės atstovo pateiktais duomenimis galėtų būti papildomas Projekto lydraštis.

6. Projektas (jei jis bus nesuderintas su Žemės reformos 22 str. 1 d. nuostatomis) turės neigiamą poveikį nemažai visuomenės daliai, todėl, vadovaujantis Teisėkūros pagrindų įstatymo 15 str., turėtų būti atliktas numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas.

7. Šiuo metu Vilniaus miesto savivaldybė pirmiausia suformavo ir atidavė žemėtvarkai pramoninės paskirties sklypus. Vilniaus pramoninei veiklai tinkami teritorijų masyvai neturėtų būti skiriami nuosavybės teisių atkūrimui. Tai valstybiniu požiūriu nėra išmintingas sprendimas. Ilgalaikiu laikotarpiu tai sukels atitinkamų neigiamų pasekmių tiek tų išdalintų pramoninių teritorijų įsisavinimui ir Vilniaus investiciniam patrauklumui. Pramoninių teritorijų išdalinimas keliems šimtams asmenų, taptų kliūtimi šių teritorijų vystymuisi ir investicijoms į išdalintų nuosavybės teisių atkūrimui pramoninių teritorijų vystymui būtiną infrastruktūrą – kelius, komunikacijas ir pan. Vilniaus miesto savivaldybė privalo išsaugoti valstybines didelio ploto teritorijas, siekiant jas pasiūlyti investuotojams.

Kadangi šios žemės yra pramoninės paskirties, piliečiai negalėtų jose tenkinti privačių poreikių (statyti gyvenamuosius namus), o investuotojui turint poreikį įsigyti 10 ha ar didesnę teritoriją piliečiams grąžintoje teritorijoje, jis turėtų išpirkti iš šimto ar daugiau bendraturčių jų turimas nuosavybės dalis – kas faktiškai būtų sudėtinga, truktų kelis metus, o kai kuriems bendraturčiams nesutikus – investuotojas rizikuotų įsivelti į atsidalinimo, servitutų nustatymo ir kitus teisinius procesus. Tokios teritorijos taptų nebepatrauklios dideliems investuotojams, o Vilniaus miesto savivaldybė kitų tokio dydžio teritorijų šalia strategiškai patrauklių magistralinių kelių ir oro uosto, neturi. Svarstyтина, ar nereikėtų keisti teisės aktų taip, kad pramoninių zonų skyrimas galėtų būti paskutinė priemonė nuosavybės teisių grąžinimui, jei neliktų kitų žemės sklypų nuosavybių teisių atkūrimui.

8. Projekto lydraštyje pastebėtinas teisėkūros iniciatyvų nenuoseklumas ir tų pačių aplinkybių skirtingas vertinimas. Kadangi skirtingi teisės aktai nustato skirtingus tikslus ir reguliavimą, abejojame, ar Projektu bus pasiektas tikslas – paspartinti žemės reformą. 2017 m. Žemės reformos įstatymo 22 str. pakeitimo įstatymo projekto aiškinamajame rašte buvo nurodyta, kad „...< praktikoje piliečiai, pageidaujantys gauti naujus žemės sklypus, dažnai nesirenka jiems siūlomų suprojektuotų žemės sklypų, motyvuodami tuo, kad nesant sąrašo visų teritorijų, kuriose numatoma projektuoti naujus žemės sklypus piliečiams perduoti nuosavybėn neatlygintinai, galimai vėliau bus projektuojami ir siūlomi rinktis patrauklesnėse miesto teritorijose esantys žemės sklypai, kas labai lėtina nuosavybės atkūrimo procesą. Todėl darytina išvada, kad nuosavybės teisių atkūrimo į miesto žemę santykiuose taip pat labai svarbus visų teritorijų, kuriose bus formuojami perduodami žemės sklypai nuosavybės teisėms atkurti, viešinimas.“ Taigi, rengiant Žemės reformos įstatymo pakeitimus, buvo konkrečiai įvardinamos tikrosios piliečių “vangaus” elgesio priežastys. Šiuo įstatymo pakeitimu buvo siekiama skaidrumo – kad savivaldybės iš anksto paviėšintų teritorijas, kuriose formuos sklypus ir buvo numatyti aiškūs terminai šiems veiksams atlikti.

Taigi, jau 2017 metais buvo aišku, kad priešingai, nei įvardinta Projekto aiškinamajame rašte, žemės reformos neužbaigimo pagrindinė kliūtis yra ne piliečių elgesys, o savivaldybės nesugebėjimas/vėlavimas vykdyti savo įsipareigojimus Žemės reformos įstatymo 22 str. nustatyta tvarka. Pažymėtina, kad būtent tik Vilniaus miesto savivaldybė nuo 2017 metų vis „ieško“ ir formuoja žemės sklypus, kai tuo tarpu kitos savivaldybės sėkmingai įvykdė ir užbaigė Žemės reformos įstatyme numatytus įsipareigojimus. Dėl šios priežasties labai daug abejonių kyla ir dėl žemės sklypų dalinimo skaidrumo trūkumo. Šiuo metu visiškai neaišku, kodėl vieni sklypai suformuojami greičiau (pvz. pramoniniai), o kitų sklypų, pvz. individualiai statybai tinkamų sklypų, formavimas yra stabdomas (jų nesugebama suformuoti net nuo 2017 metų). Tai sukelia pagrįstas abejones sklypų formavimo skaidrumu ir sudaro sąlygas manipuliuoti reformos procesu įvairiems paslaugų teikėjams ir tarpininkams. Tokia praktika yra ydinga, ji lemia piliečių nepasitikėjimą valdžia, visų sklypų nesuformavimas ir nežinomybė, kada jie bus suformuoti (ir ar bus suformuoti), sudaro prielaidas įvairiems tarpininkams, gaunantiems informaciją apie sklypų formavimo eigą, pelnytis iš žmonių, laukiančių sklypų, nusivylimo dėl neefektyviai ir neskaidriai vykdomo žemės reformos proceso.

Manome, kad Projektas, kaip žemesnės teisinės galios aktas, neturi formuoti priešingus tikslus, nei nustatyta aukštesnės teisinės galios Žemės reformos įstatymo 22 str. 1 d.

Žemės reformos įstatymo 22 str. 1 d. tikslas – paskatinti, kad savivaldybės pateiktų piliečiams stovintiems eilėje visą ir baigtinį sklypų sąrašą, bei padidinti proceso skaidrumą. Tuo tarpu Projekte numatomi pakeitimai neskatina savivaldybių (šiuo atveju – Vilniaus miesto savivaldybę) pateikti visus žemės sklypus iš karto, taip išsklaidant pretendentų vangumo priežastis, o dar svarbiau, kad neužtikrina skaidraus sklypų rinkimosi proceso.

9. Teisėkūros iniciatyvomis negali būti pridengiamas institucijų neveikimas ar netinkamas įstatymų vykdymas, todėl, kaip minėta, Projekto formuluotės turėtų būti suderintos su aukštesnės galios Žemės reformos įstatymo nuostatomis. Konstitucinio Teismo nutarimuose ne kartą konstatuota, kad neatsiejami teisinės valstybės principo elementai yra teisėtų lūkesčių apsauga, teisinis tikrumas ir teisinis saugumas; šie konstituciniai principai suponuoja valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, apsaugoti asmenų teises, gerbti teisėtus interesus ir teisėtus lūkesčius, vykdyti priisimtus įsipareigojimus asmeniui; asmenys turi teisę pagrįstai tikėtis, kad jų pagal galiojančius įstatymus ar kitus teisės aktus, neprieštaraujančius Konstitucijai, įgytos teisės bus išlaikytos nustatytą laiką ir galės būti realiai įgyvendinamos; teisinį reguliavimą galima keisti tik laikantis iš anksto nustatytos tvarkos; teisinio reguliavimo pataisomis negalima paneigti asmens teisėtų interesų ir teisėtų lūkesčių; neužtikrinus asmens teisėtų lūkesčių apsaugos, teisinio tikrumo ir teisinio saugumo, nebūtų užtikrintas asmens pasitikėjimas valstybe ir teise.

Siūlymai Projektui

I siūlymas:

Atsižvelgiant į tai, kad Projekto pakeitimų formuluotės keistinos, nes jos prieštarauja Teisėkūros pagrindų įstatymo sistematiškumo principui (Žemės reformos įstatymo 22 str.), todėl siūlome:

1. Projekto 38 p. naujai siūlomą papildyti pastraipą išdėstyti taip:

„Jei savivaldybės administracijos direktorius žemėtvarkos skyriui perdavė visus pagal Žemės reformos įstatymo 22 str. 1 d. nustatyta tvarka patvirtintose ir pavišintose miesto teritorijose, kuriose turėjo būti formuojami perduodami neatlygintinai nuosavybėn nauji žemės sklypai piliečiams nuosavybės teisėms į miesto žemę atkurti, sąrašą suformuotų

naujų žemės sklypų piliečiams nuosavybės teisėms į miesto žemę atkurti dokumentus ir žemėtvarkos skyriaus siūlomų rinktis naujų žemės sklypų atitinkamame mieste skaičius yra mažesnis už į patvirtintą piliečių eilę įrašytų piliečių skaičių, piliečiui atsisakius siūlomo žemės sklypo, jis įrašomas į eilę paskutinis. Atsisakymu laikoma, kai pilietis kvietime nurodytu laiku neatvyksta (išskyrus neatvykimą dėl ne nuo jų valios priklausančių aplinkybių) ar atvykęs į susirinkimą nepasirenka siūlomo žemės sklypo (piliečio atvykimas į susirinkimą fiksuojamas protokole) arba siūlomo žemės sklypo atsisakoma raštu išdėstant motyvus.”

II siūlymas:

Projekto 38 p. 2 pastraipą papildyti nuostata, kad **„Žemėtvarkos skyrius organizuoja pretendentų susirinkimą, kai savivaldybė perduoda visų Žemės reformos įstatymo 22 str. 1 d. nustatyta tvarka patvirtintose ir pavišintose miesto teritorijose suformuotų naujų žemės sklypų piliečiams nuosavybės teisėms į miesto žemę atkurti dokumentus bei patvirtina, kad tai galutinis sklypų sąrašas ir daugiau žemės sklypų nėra planuojama formuoti.“**

Tokios nuostatos atsiradimas kompleksiskai išspręstų daugumą Projekto rengėjų keliamų klausimų:

- nebūtų eikvojami administraciniai resursai piliečių susirinkimams rengti, kuriuose renkamasi tik iš dalies savivaldybės pavišintų ir suformuotų sklypų, todėl dalis piliečių teisėtai laukia likusių pažadėtų sklypų;

- Vilniaus miesto savivaldybė, siekdama kuo greičiau įgyti teisę aukcionuose parduoti ar išnuomoti žemės sklypus, būtų paskatinta kuo greičiau parengti ir perduoti Žemėtvarkos skyriui ne dalimis (etapais), o visose patvirtintose ir pavišintose teritorijose formuojamus sklypus;

- teikiamas Projektas būtų suderintas su Žemės reformos įstatymo 22 str. 1 d. nuostatomis, taip pat būtų nepažeisti piliečių teisėti lūkesčiai rinktis iš Vilniaus miesto savivaldybės pavišintų žemės sklypų;

- kaip dar viena tokios nuostatos teigiama reformą skatinanti pasekmė būtų tai, kad piliečiams, vengiantiems rinktis žemės sklypus, automatiškai būtų taikomos Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 21 str. 7 d. numatytos pasekmės (naujų žemės sklypų nepasirinkusiems ar (ir) negavusiems neatlygintinai nuosavybėn piliečiams nuosavybės teisės atkuriamos atlyginant pinigais);

- jei Projektas nebus suderintas su Žemės reformos įstatymo 22 str. 1 d., tai, tikėtina, padidintų teisinių ginčų (tame tarpe ir Konstituciniame teisme) riziką. Priėmus siūlomą nuostatą, šios rizikos išnyktų.

Pritarus aukščiau nurodytai nuostatai, atitinkamai reikėtų koreguoti Projekte kitas siūlomas keisti 38 p. pastraipas (7 pastraipą ir pan.), kaip perteklines.

Atsižvelgiant į tai, kad XVIII-osios Vyriausybės programos 186 punkte nurodomas tikslas **„užtikrinti kokybišką teisėkūrą, įvertinti esamo ir numatomo teisinio reguliavimo reikalingumą**, taip pat įtraukti visuomenę į teisėkūros procesus, kad būtų užtikrintas teisėkūros proceso viešumas ir skaidrumas“, taip pat įvertinant tas aplinkybes, kad aukščiau pateiktos pastabos jau buvo teiktos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijai derinant ankstesnį analogišką Vyriausybės nutarimo projektą (registracijos numeris 22-5554), bet nebuvo vertinamos, **maloniai prašome** pavesti Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijai:

1. patikslinti Projektą pagal pateiktas pastabas;
2. neatsižvelgus į pateiktas pastabas – suorganizuoti susitikimą su LVK atstovais, nesuderintoms pastaboms aptarti bei kreiptis į Vyriausybės atstovą Vilniaus apskrityje,

kad šis patikrintų, kaip Vilniaus miesto savivaldybė vykdo Žemės reformos įstatymo 22 str. 1 d.;

3. jei po diskusijų Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija laikytųsi pozicijos neatsižvelgti į pastabas – pridėti prie teikiamo Projekto derinimo pažymą su motyvais, dėl kurių neatsižvelgta į pastabas.

Dėkojame už bendradarbiavimą.

Pagarbiai

Generalinė direktorė

Ineta Rizgelė