

Projektas

LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖ
NUTARIMAS
DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS ŽEMĖS ĮSTATYMO NR. I-446 9 STRAIPSNIO
PAKEITIMO ĮSTATYMO PROJEKTO
NR. XIIP-4274

Nr.
Vilnius

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Seimo statuto 138 straipsnio 3 dalimi ir atsižvelgdama į Lietuvos Respublikos Seimo valdybos 2020 m. sausio 29 d. sprendimo Nr. SV-S-1545 „Dėl įstatymų projektų išvadų“ 1.7 papunktį, Lietuvos Respublikos Vyriausybė n u t a r i a:

Iš esmės pritarti Lietuvos Respublikos žemės įstatymo Nr. I-446 9 straipsnio pakeitimo įstatymo projektui Nr. XIIP-4274 (toliau – Įstatymo projektas), tačiau pasiūlyti Lietuvos Respublikos Seimui tikslinti Įstatymo projektą pagal šias pastabas bei pasiūlymus:

1. Įstatymo projekto 1 straipsnio 1 dalimi dėstomo Lietuvos Respublikos žemės įstatymo (toliau – Žemės įstatymas) 9 straipsnio 14 dalyje siūloma išbraukti žodžius „Vyriausybės nustatyta tvarka“, kadangi Įstatymo projekte jau būtų įtvirtinama nuostata, jog teisė pakeisti pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) naudojimo būdą turėtų būti nustatoma valstybinės žemės nuomos sutartyje, o keitimo atvejai būtų reglamentuojami Įstatymo projekto 1 straipsnio 1 dalimi dėstomo Žemės įstatymo 9 straipsnio 15 dalyje.

2. Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 24 straipsnis reglamentuoja pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir būdo nustatymo ir keitimo tvarką. Vadovaujantis teisėkūros aiškumo principu, reiškiančiu, kad teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti logiškas, nuoseklus, glaustas, suprantamas, tikslus, aiškus ir nedviprasmiškas (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 6 punktas), siūloma nuostatą apie išnuomoto valstybinės žemės sklypo pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) naudojimo būdo keitimo atvejus ir tvarką, kurie reglamentuojami Įstatymo projekto 1 straipsnio 2 dalimi dėstomo Žemės įstatymo 9 straipsnio 15 dalyje, įtvirtinti Žemės įstatymo 24 straipsnio 7 dalyje.

3. Įstatymo projekto 1 straipsnio 2 dalimi dėstomo Žemės įstatymo 9 straipsnio 15 dalyje tikslintina formuluotė „kitos paskirties statiniais neužstatytas žemės sklypas“. Įstatymo

projekte turėtų būti aiškiai nustatyta, ar nurodyta teisės norma reguliuoja statiniais jau užstatytą ar taip pat dar neužstatytą aukcione išnuomotą valstybinės žemės sklypų pagrindinės žemės naudojimo paskirties ir (ar) naudojimo būdo keitimą. Taip pat nėra aišku, ar Įstatymo projektu siekiama nustatyti galimybę keisti kitos paskirties statiniais neužstatytą bet kurios paskirties žemės sklypą iš nurodytųjų Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 26–29 straipsniuose, ar tik kitos paskirties žemės sklypą (Žemės įstatymo 29 straipsnis), neužstatytą statiniais.

4. Įstatymo projekto 1 straipsnio 2 dalimi dėstomo Žemės įstatymo 9 straipsnio 15 dalies 3 punkte siūloma nustatyti, kad atlyginimas apskaičiuojamas pagal vidutinę žemės sklypo vertę po pagrindinės žemės paskirties ar naudojimo būdo pakeitimo, kadangi nauda (galimybė vykdyti kitokio pobūdžio veiklą ar statyti kitos paskirties statinius) atsiranda dėl to, kad yra pakeičiama žemės sklypo pagrindinė žemės naudojimo paskirtis ar naudojimo būdas.

5. Įstatymo projekto aiškinamajame rašte teigiama, kad papildomas atlyginimas už teisę statyti valstybinėje žemėje nebūtų mokamas tais atvejais, kai žemės sklype *pagal pakeistus paskirtį ir (ar) naudojimo būdą būtų eksploatuojami tie patys statiniai (leidžiama atlikti statinių paprastąjį ar kapitalinį remontą, taip pat pakeisti statinių paskirtį)*, taip pat, kai valstybinės žemės sklypas išnuomotas aukciono būdu arba kai žemės sklypas priskirtas pagal Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymą viešajame aukcione parduotam valstybei ar savivaldybei priklausančiam statiniui ar įrenginiui, t. y. tokiuose sklypuose neatliekami jokie statybos darbai arba atliekamas paprastas ar kapitalinis remontas, taip pat nestatomi nauji statiniai ar įrenginiai. Vadovaujantis imperatyviais teisėkūros aiškumo ir sistemiškumo principais (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 1 dalis, 2 dalies 6 ir 7 punktai) siūloma tikslinti Įstatymo projekto 3 dalimi dėstomo Žemės įstatymo 9 straipsnio 16 dalį ir išbraukti žodžius *numatoma rekonstruoti žemės sklype esančius statinius ar įrenginius ir (arba) statyti naujus statinius ar įrenginius*.

6. Įstatymo projekto 1 straipsnio 3 dalimi dėstomo Žemės įstatymo 9 straipsnio 17 dalyje siūloma nustatyti, kad tuo atveju, kai per dvejus metus nuo sprendimo pakeisti pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) naudojimo būdą priėmimo valstybinės žemės nuomininkas nepradeda naudoti valstybinės žemės sklypo pagal pakeistus paskirtį ir naudojimo būdą, valstybinės žemės nuomos sutartis nutraukiama prieš terminą nuomotojo reikalavimu.

Valstybinės žemės nuomininkas keisdamas pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) būdą ir ketindamas statyti naujus ir (ar) rekonstruoti esamus statinius ar įrenginius artimiausioje ateityje ketina naudoti valstybinės žemės sklypą kitai veiklai. Tačiau pagal

esamą situaciją pasitaiko nemažai atvejų, kai pakeitus pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) būdą valstybinės žemės sklypo nuomininkas delsia vykdyti prisiimtus įsipareigojimus (pvz., motyvuodamas lėšų, darbuotojų trūkumu), valstybinės žemės sklypai bei apgriuvę, sunykę pastatai nėra tvarkomi. Todėl toks teisinis reglamentavimas neskatina racionaliai ir efektyviai naudoti valstybinės žemės sklypų, atsižvelgiant į visuomenės ir valstybės interesus.

Pažymėtina tai, kad valstybės turtas nėra savitikslis, bet turi duoti naudą visuomenei ir turi būti tausojamas, nešvaistomas, racionaliai tvarkomas; įstatymai turi saugoti visų savininkų nuosavybės teises, taigi ir valstybės, kaip visos visuomenės organizacijos, nuosavybės teises (Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d., 2007 m. liepos 5 d., 2007 m. lapkričio 23 d., 2008 m. birželio 30 d., 2009 m. kovo 2 d., 2010 m. vasario 26 d. nutarimai).

7. Vadovaujantis imperatyviais teisėkūros aiškumo ir sistemiškumo principais (Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 1 dalis, 2 dalies 6 ir 7 punktai) jokie papildomi kriterijai, kurie nustatytų žemės naudojimą pagal pakeistus pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) būdą, Vyriausybė negali nustatyti, o jeigu Įstatymo projektu siūloma visgi nustatyti kitus kriterijus, jie turi būti nustatomi Įstatymo projekto 1 straipsnio 3 dalimi dėstomo Žemės įstatymo 9 straipsnio 17 dalyje, nes kitu atveju bus pažeistas teisės aktų hierarchijos principas.

Pagal Žemės įstatymo nuostatas, reglamentuojančias pagrindinę žemės naudojimo paskirtį, CK 6.551 straipsnio 2 dalį, kurioje nustatyta, kad valstybinė žemė išnuomojama ne aukciono būdu, jeigu ji užstatyta fiziniams ar juridiniams asmenims nuosavybės teise priklausančiais ar jų nuomojamais pastatais, statiniais ar įrenginiais, taip pat įstatymų įgyvendinamuosius aktus, reglamentuojančius valstybinės žemės nuomos ne aukciono tvarka taisykles, konstatuotina, kad pagrindinė valstybinės žemės nuomos sąlyga yra pastatų ar įrenginių buvimas žemės sklype, žemės naudojimas pagal nustatytą pagrindinę žemės naudojimo paskirtį siejamas su būtinumu eksploatuoti šiuos statinius ar įrenginius pagal Nekilnojamojo turto kadastrę įrašytą jų tiesioginę paskirtį. Tuo atveju, kai per dvejus metus nuo sprendimo pakeisti pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) naudojimo būdą valstybinės žemės sklypo nuomininkas neatliks statybos užbaigimo procedūrų ir statinio, daiktinių teisių į jį privalomai neįregistruos Nekilnojamojo turto registre, toks valstybinės žemės sklypas bus naudojamas pagal iki pakeitimo nustatytus pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) būdą ir nebus naudojamas pagal pakeistą pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) būdą.

Pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas (2005 m. sausio 19 d., 2005 m. rugsėjo 20 d.) yra ne kartą konstatavęs, jog iš konstitucinio teisinės valstybės principo, kitų konstitucinių imperatyvų kyla reikalavimas įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams paisyti iš

Konstitucijos kylančios teisės aktų hierarchijos – draudžiama žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos visuomeninius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais, taip pat žemesnės galios teisės aktuose draudžiama nustatyti teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytuoju aukštesnės galios teisės aktuose.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (2010 m. liepos 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I444-6/2010, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 3 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-492-30-12) taip pat yra nurodęs, kad poįstatyminiame teisės akte nustatytas teisinis reglamentavimas turi būti grindžiamas teisiniu reglamentavimu, įtvirtintu įstatymuose, ir gali jį tik detalizuoti, tačiau negali būti sukuriamos naujos bendro pobūdžio normos, konkuruojančios su įstatymo normomis. Poįstatyminių teisės aktų teisėtumą lemia jų atitiktis įstatymams, kurių normas jie detalizuoja.

8. Įstatymo projekto 2 straipsniu dėstomo Žemės įstatymo 9¹ straipsnio 1 dalyje formuluotė *tokia statyba ar rekonstravimas neprieštarauja kompleksinio teritorijų planavimo dokumente nustatytam teritorijos reglamentui ir nuomos sutartyje, nurodytiems žemės sklypo kadastro duomenims* nėra aiški.

Pažymėtina, kad statyba vykdoma vadovaujantis Lietuvos Respublikos statybos įstatymu ir ji, *inter alia*, turi atitikti toje teritorijoje galiojančių teritorijų planavimo dokumentų sprendinius. Pagal Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo 4 straipsnio 5 dalies nuostatas 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. Taip pat neaišku, kokiems žemės sklypo kadastro duomenims turi neprieštarauti statyba.

9. Įvertinant tai, kad pastatų atnaujinimas (modernizavimas) yra prioritetas Vyriausybės programos įgyvendinimo plano darbas energijos vartojimo efektyvumo didinimo srityje, ir atsižvelgiant į tai, kad pastatų atnaujinimas (modernizavimas) dažniausiai vykdomas nuomojamuose valstybinės žemės sklypuose, siekiant užtikrinti Vyriausybės programos įgyvendinimą siūlytina Įstatymo projekto 2 straipsniu dėstomo Žemės įstatymo 9¹ straipsnį papildyti, nustatant, kad pastatų atnaujinimui (modernizavimui) pagal Lietuvos Respublikos valstybės paramos daugiabučiams namams atnaujinti (modernizuoti) įstatymą Žemės įstatymo 9¹ straipsnis netaikomas.

10. Įstatymo projekto 2 straipsniu dėstomo Žemės įstatymo 9¹ straipsnio 3 dalies 2 punkte tikslintini žemės sklypo užstatyto žemės ploto padidėjimo ar bendro statinio ploto padidėjimo intervalai, nuo kurių priklauso atlyginimo dydis, ir siūloma nustatyti, kad 20 procentų žemės sklypo vidutinės rinkos vertės 20 procentų dydžio atlyginimas mokamas, kai

žemės sklypo užstatytas plotas yra didesnis kaip 10 procentų ir ne didesnis kaip 20 procentų. Atitinkamai turėtų būti pakeisti ir paskesnieji minėto straipsnio 3 dalies punktai.

Įstatymo projekto 2 straipsniu dėstomo Žemės įstatymo 9¹ straipsnio 3 dalies 2 punkte nustatyta, kad tais atvejais, kai užstatytas žemės plotas didėja ne daugiau kaip 10 procentų, mokamas atlyginimas sudaro 10 procentų vidutinės žemės sklypo rinkos vertės; 3 dalies 3 punkte nustatyta, kad tais atvejais, kai užstatytas žemės plotas didėja ne daugiau kaip 20 procentų, mokamas atlyginimas sudaro 20 procentų vidutinės žemės sklypo rinkos vertės. Tačiau 10 procentų reikšmė patenka į 20 procentų intervalą, todėl pagal siūlomą formuluotę tais atvejais, kai žemės sklypo užstatytas plotas didėja 10 procentų, gali būti skaičiuojamas tiek 10, tiek 20 procentų žemės sklypo vidutinės rinkos vertės dydžio atlyginimas, kadangi padidėjimas 10 procentų yra padidėjimas ne daugiau kaip 20 procentų.

11. Pagal Žemės įstatymo 9 straipsnio 6 dalies 1 punktą valstybinė žemė išnuomojama be aukciono, jeigu ji užstatyta fiziniams ir juridiniams asmenims nuosavybės teise priklausančiais ar jų nuomojamais statiniais ar įrenginiais (išskyrus laikinuosius statinius, inžinerinius tinklus bei neturinčius aiškios funkcinės priklausomybės ar apibrėžto naudojimo, arba ūkinės veiklos pobūdžio statinius, kurie tarnauja pagrindiniam statiniui ar įrenginiui arba jo priklausiniui). Tačiau valstybinėje žemėje yra fiziniams ir juridiniams asmenims nuosavybės teise priklausančių statinių, kurie neatitinka statinio sąvokos, kadangi yra sunykę, apdegę, neturi stogo, langų, durų, pažeistos konstrukcijos. Sunykę, sudegę, seniai apleistas, be stogo ir nenaudojamas statinys nesuteikia teisės į valstybinės žemės sklypą, nes neatitinka statinio sąvokos pagal Lietuvos Respublikos statybos įstatymą, taip pat nėra eksploatuojamas ir žemės sklypas. Išlikę apleisti, apdegę, be stogo statiniai neturi jokių naudingų savybių, todėl valstybinės žemės sklypas nenaudojamas pagal savo tikslinę paskirtį ir valstybinės žemės nuomos sutartis, vadovaujantis Civilinio kodekso 6.564 straipsnio 1 dalimi, nuomotojo reikalavimu nutraukiamos prieš terminą.

Jeigu sandoris, kurio pagrindu buvo naudojamas žemės sklypu, teismo tvarka pripažintas negaliojančiu dėl *statinių savininko kaltės ir jam nesuteikiama teisė kitu teisėtu būdu (nustatant žemės servitutą ar pan.) naudotis žemės sklypu*, tai statinius jų savininkas gali nusikelti. Kai nukelti visų arba kai kurių statinių (jų dalių) neįmanoma, žemės sklypo savininko sutikimu neperkelti objektai gali būti perleidžiami trečiajam asmeniui arba žemės sklypo savininko ir statinių savininko susitarimu gali būti perleidžiami žemės sklypo savininkui, arba nugriaunami (CK 4.105 straipsnio 3 dalis). Šio straipsnio 3 dalyje nustatytu atveju statiniai nukeliami arba nugriaunami jų savininko lėšomis; statybinės medžiagos, likusios tuos statinius nugriovus, yra statinių savininko nuosavybė, o statinių savininkas

privalo atlyginti nuostolius, atsiradusius dėl neteisėto žemės sklypo valdymo ir naudojimo (CK 4.105 straipsnio 4 dalis).

Pažymėtina, kad Lietuvos Aukščiausiasis Teismas, pasisakydamas dėl įpareigojimo atlaisvinti žemės sklypą, praradus teisę juo naudotis, yra išaiškinęs, kad statinių savininkui dėl jo kaltės praradus teisę nuomotis žemės sklypą, negali būti suteikta teisė kitu teisėtu būdu naudotis šiuo valstybinės žemės sklypu; be to, jis privalo nusikelti (nugriauti) tiek teisėtai įsigytus statinius, tiek ir naujai pastatytus statinius (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. liepos 4 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-370/2013).

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2016 m. birželio 7 d. nutarime išaiškino, kad nuosavybės teisė – viena pamatinių žmogaus teisių. Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtinti nuosavybės neliečiamumas ir apsauga, *inter alia*, reiškia, kad savininkas turi teisę su jam priklausančiu turtu atlikti bet kokius veiksmus, išskyrus uždraustus įstatymu, naudoti savo turtą ir lemti jo likimą bet koku būdu, kuriuo nepažeidžiamos kitų asmenų teisės ir laisvės. Įstatymai turi saugoti visų savininkų nuosavybės teises. Savininkas turi teisę reikalauti, kad kiti asmenys nepažeistų jo nuosavybės teisių, o valstybė turi pareigą ginti ir saugoti nuosavybę nuo neteisėto kėsینimosi į ją. Iš Konstitucijos 23 straipsnio įstatymų leidėjui kyla pareiga nuosavybės santykius reguliuoti taip, kad nuosavybės teisės būtų saugomos ir ginamos, kad būtų užtikrintas nuosavybės neliečiamumas. Konstitucinis Teismas ne kartą yra pabrėžęs, kad nuosavybė įpareigoja. Pagal Konstituciją nuosavybės teisė nėra absoliuti, ji gali būti įstatymu ribojama, *inter alia*, dėl nuosavybės objekto pobūdžio, visuomenei būtino ir konstituciškai pagrįsto poreikio. Ribojant nuosavybės teisę, visais atvejais turi būti laikomasi šių sąlygų: ji gali būti ribojama tik remiantis įstatymu; apribojimai turi būti būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves, Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, visuomenei būtinus konstituciškai svarbius tikslus; turi būti paisoma proporcingumo principo, pagal kurį įstatymuose numatytos priemonės turi atitikti siekiamus visuomenei būtinus ir konstituciškai pagrįstus tikslus.

Tuo atveju, kai teisėtai nutraukus žemės nuomos sutartį, pastatų, statinių ir įrenginių savininkas įpareigojamas savo lėšomis atlaisvinti žemės sklypą, būtų paneigiama pastatų, statinių ir įrenginių nuosavybės teisės esmė – šie teisėtai suformuoti ir įregistruoti nuosavybės teisės objektai nustotą egzistavę, tai neatitiktų nuosavybės neliečiamumo, proporcingumo ir teisėtų lūkesčių civilinių santykių teisinio reglamentavimo principų (CK 1.2 straipsnio 1 dalis), taip pat ir Konstitucinio Teismo formuojamos oficialiosios konstitucinės doktrinos nuostatų (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2017 m. liepos 5 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-305-916/2017).

Pažymėtina, kad Lietuvos Aukščiausiasis Teismas yra pasisakęs, jog pastatų ar

įrenginių savininkui, pripažintam praradusiu teisę į žemės sklypą, atlyginama ant šio žemės sklypo esančių ir jam nuosavybės teise priklausančių statinių vertė, jeigu jam nesuteikiama teisė kitu teisėtu būdu (nustatant žemės servitutą ar pan.) naudotis žemės sklypu (CK 4.105 straipsnio 1 dalis). Ši žemės savininko pareiga vykdytina nustatant statinių vertę ir atlyginant ją statinių savininkui.

Atsižvelgiant į tai, siūloma papildyti Įstatymo projekto 1 straipsniu dėstomo Žemės įstatymo 9 straipsnį nuostata, kad priėmus sprendimą nutraukti valstybinės žemės nuomos sutartį arba jos nesudaryti, Vyriausybės įgaliotos institucijos nustatyta tvarka valstybė išperka teisėtai pastatytus statinius, įrenginius, atlygindama statinių ir įrenginių rinkos vertę, apskaičiuotą taikant Turto ir verslo vertinimo pagrindų įstatyme nustatytą individualų turto vertinimą, atsižvelgiant į esamą statinių ir įrenginių būklę.

Valstybinės žemės atlaisvinimo nuo statinių ar įrenginių procedūros, t. y. teisiniai ginčai dėl statinių ar įrenginių nukėlimo, jų nugriovimo, atlyginimo sumokėjimas, reikalauja valstybės biudžeto lėšų, tačiau tokiu būdu yra siekiama atlaisvinti valstybinį žemės sklypą ir jį išnuomoti aukciono būdu. Valstybinės žemės sklypų išnuomojimas aukciono būdu naudingas valstybei, visuomenei, t. y. atitiktų viešąjį interesą.

Ministras Pirmininkas

Žemės ūkio ministras