



LIETUVOS RESPUBLIKOS SPECIALIŲJŲ TYRIMŲ TARNYBA

Biudžetinė įstaiga, A. Jakšto g. 6, LT-01105 Vilnius,
tel. 8 706 63 335, el. p. dokumentai@stt.lt

Duomenys kaupiami ir saugomi Juridinių asmenų registre, kodas 188659948

Lietuvos Respublikos Seimo
Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetui

Lietuvos Respublikos Seimo
Audito komitetui

Lietuvos Respublikos Seimo
Kaimo reikalų komitetui

E. pristatymo informacinė sistema

ANTI KORUPCINIO VERTINIMO IŠVADA DĖL ŽEMĖS ĮSTATYMO PAKEITIMO ĮSTATYMO PROJEKTO Nr. XIVP-1625

2022 m. gegužės d. Nr. 4-01-

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo 8 straipsnio 5 dalies nuostatomis, Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba (toliau – Specialiųjų tyrimų tarnyba) savo iniciatyva atliko Lietuvos Respublikos žemės įstatymo Nr. I-446 pakeitimo įstatymo projekto¹ (nauja redakcija) Nr. XIVP-1625 (toliau – Projektas) antikorupcinį vertinimą.

Siekdami mažinti korupcijos rizikos veiksnių atsiradimo tikimybę, taip pat siekdami teisinio reguliavimo išsamumo, nuoseklumo, skaidrumo ir atsparumo korupcijai, dėl Projekto teikiame šias pastabas ir pasiūlymus:

Dėl nuo 2023 m. sausio 1 d. galiosiančių Projektu siūlomo Įstatymo nuostatų:

1. *Kritinės antikorupcinės pastabos ir pasiūlymai:*

1.1. Projektu siūlomo Įstatymo 9 straipsnio 6 dalies 4 punktas nustato, kad „valstybinė žemė išnuomojama be aukciono, jeigu: 4) Vyriausybės nustatyto dydžio neviršijantys žemės sklypai yra įsiterpę tarp valstybinės žemės išnuomotų žemės sklypų – šių sklypų valstybinės žemės nuomininkams;“.

¹ Prieiga internetu: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/083e6bf0cc3e11ecb69ea7b9ba9d787b?jfwid=l4hdjma89>.

Specialiųjų tyrimų tarnybos nuomone, minėtos Projekto nuostatos svarstytinės šiais aspektais:

1.1.1. *Projektas neatskleidžia valstybinės žemės sklypų išnuomojimo tikslų*, todėl galimai neužtikrintų tikslinio šių žemės sklypų naudojimo konkrečiai paskirčiai. Dėl minėtos priežasties manytume, kad minėti Projekto siūlymai svarstyliniai ir dėl Įstatymo tikslų (pavyzdžiui: tenkinti asmenų poreikius racionaliai naudoti žemę ir vykdyti ūkinę veiklą) bei Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo (toliau – Turto įstatymas) 9 straipsnyje nustatytų principų (pavyzdžiui: valstybės turtą naudoti racionaliai ir efektyviai) užtikrinimo.

1.1.2. Reikšminga gali būti tai, kad *Projekto nuostatomis neatskleidžiami „įsiterpusių“ valstybinės žemės sklypų kriterijai* (arba papildomos sąlygos), o pati formuluotė „įsiterpę sklypai“ gali būti interpretuojama itin plačiai, pavyzdžiui: „įsiterpusiu“ sklypu gali būti laikomas nors ir įsiterpęs tarp išnuomotų valstybinės žemės sklypų, tačiau nuo jų nutolęs ir su išnuomotais valstybinės žemės sklypais nesiribojantis žemės sklypas (ir pan.). Teisiniu požiūriu toks sklypas pagal Projekto nuostatas galėtų būti išnuomotas nuo jo nutolusio valstybinio žemės sklypo nuomininkui. Dėl minėtos priežasties Projektu siūlomomis nuostatomis gali būti „užprogramuojamas“ Įstatymo ir Turto įstatymo tikslų neužtikrinantis valstybinės žemės sklypų išnuomojimo išskirtinėmis lengvatinėmis sąlygomis (mažesne kaina) mechanizmas, atskiroms asmenų kategorijoms (t. y. esamiems valstybinės žemės nuomotojams) sudarantis išimtinės galimybes išsinuomoti valstybinės žemės sklypus neužtikrinant tikslinio jų naudojimo.

1.1.3. Aukščiau išdėstytose pastabose nurodyti argumentai sukuria neaiškumą dėl konkrečių valstybinės žemės sklypų dydžių nustatymo įgyvendinant Projektu siūlomas nuostatas (Projekto priėmimo atveju): Specialiųjų tyrimų tarnybos nuomone, tik atskleidus Projektu siūlomos įsiterpusių valstybinių žemės sklypų nuomos tikslus ir kriterijus vėliau (priėmus Projektą) galima objektyviai ir pagrįstai nustatyti konkrečius leistinus išnuomoti valstybinių žemės sklypų dydžius. Šiuo atveju, kadangi šie aspektai Projektu neatskleidžiami, sprendimus dėl tokių dydžių nustatymo priimančioms asmenims galimai būtų sudaromos diskrecinės sąlygos savo nuožiūra (galimai nepagrįstai) spręsti dėl tokių dydžių nustatymo. Kitą vertus, jeigu būtų neatsižvelgiama į aukščiau išdėstytas pastabas (t. y. nekonkrečiami papildomi įsiterpusių valstybinės žemės sklypų kriterijai), atsižvelgdami į galimybes itin plačiai interpretuoti Projektu siūlomas nuostatas, siūlomą teisinį reglamentavimą, pagal kurį Vyriausybė nustatytų *tik išnuomoti leidžiamų valstybinių žemės sklypų dydžius*) vertintume kaip nepakankamą.

2. *Kitos antikorupcinės pastabos ir pasiūlymai:*

2.1. Projektu siūlomo Įstatymo 9 straipsnio 15 dalis numato, kad „*Sprendimas nutraukti valstybinės žemės nuomos sutartį prieš terminą dėl statinių ar įrenginių nenaudojimo pagal Nekilnojamojo turto registre įregistruotą jų tiesioginę paskirtį priimamas, jeigu per nustatytą 2 metų laikotarpį valstybinės žemės nuomininkas nepašalina nustatytų žemės nuomos sutarties pažeidimų. Apie sprendimą dėl statinių ar įrenginių nenaudojimo pagal Nekilnojamojo turto registre įregistruotą jų tiesioginę paskirtį turi būti informuojama savivaldybė. Priėmus sprendimą nutraukti valstybinės žemės nuomos sutartį arba jos nesudaryti dėl statinių ar įrenginių nenaudojimo pagal Nekilnojamojo turto registre įregistruotą jų tiesioginę paskirtį, kai tai neatitinka valstybinės žemės nuomos sutarties sudarymo sąlygų. Vyriausybės įgaliotos institucijos nustatyta tvarka valstybė išperka teisėtai pastatytus statinius ir įrenginius, atlygindama jų rinkos vertę, apskaičiuotą taikant Lietuvos Respublikos turto ir verslo vertinimo pagrindų įstatyme nustatytą individualų turto vertinimą, atsižvelgiant į esamą statinių ir įrenginių būklę*“.

Specialiųjų tyrimų tarnybos nuomone, minėtos Projekto nuostatos svarstytinios keliais aspektais:

Atkreiptinas dėmesys, kad minėtų nuostatų *pirmame* sakinyje kalbama apie *sprendimą nutraukti* (valstybinės žemės) nuomos sutartį, o *trečiame* – apie *sprendimą sutartį nutraukti* arba *jos nesudaryti*.

Šiuo atveju reikšminga gali būti tai, kad:

a) Pagal pirmąjį minėtų Projekto nuostatų sakinį, konstatavus statinio ar įrenginio nenaudojimo faktą, jų savininkui nustatomas 2 metų terminas „pažeidimams“ pašalinti. Tuo tarpu pagal minėtų Projekto nuostatų trečiąjį sakinį, konstatavus statinio ar įrenginio nenaudojimo faktą, sutartis dėl valstybinės žemės nuomos negalės būti sudaroma, o statinys ar įrenginys valstybės bus išperkamas. Šiuo atveju joks terminas „pažeidimams“ (ar kitoms sutarčiai sudaryti trukdančioms aplinkybėms) pašalinti nebūtų nustatomas.

Specialiųjų tyrimų tarnybos nuomone, svarbu gali būti tai, kad statinio ar įrenginio naudojimas atskirais atvejais gali būti tiesiogiai susijęs su jam reikalingo žemės sklypo naudojimu ir, atvirkščiai, neįmanomas būtent dėl aplinkybės, kad jų naudojimui reikalingas žemės sklypas nepriskirtas. Tačiau pagal minėtas Projekto nuostatas galima situacija, kad asmeniui kreipusis dėl valstybinės žemės nuomos (reikalingos statiniui ar įrenginiui naudoti pagal paskirtį) galėtų būti priimamas sprendimas valstybinės žemės sklypo neišnuomoti (taip eliminavus prielaidas statinio arba įrenginio naudojimui), o statinį ar įrenginį (dėl nenaudojimo) išpirkti valstybės nuosavybėn. Specialiųjų tyrimų tarnyba sutinka, kad atskirais atvejais dėl statinio ar įrenginio nenaudojimo (ar kitų aplinkybių) gali būti keliamas klausimas dėl valstybinės žemės sklypo (reikalingo jų naudojimui) išnuomojimo

tikslingumo (pavyzdžiui: jeigu statinys negali būti naudojamas kuriai nors savarankiškai funkcijai atlikti), tačiau manytume, kad svarstyti ar atskirais atvejais neturėtų būti nustatomas terminas dėl valstybinės žemės nuomos sutarčiai sudaryti trukdančių reikšmingų aplinkybių pašalinimo.

Šiuo atveju manytume, kad Projektu siūlomos nuostatos gali būti svarstytinios ir dėl galimybių pasiekti nesąžiningai sudarymo (kadangi, pavyzdžiui: gali būti vengiama sudaryti nuomos sutartį, o vėliau konstatuojant statinio ar įrenginio nenaudojimo faktą, siekti inicijuoti statinio ar įrenginio išpirkimo procedūras).

b) Projektu siūlomos nuostatos susijusios su nuosavybės teisės santykiais, iš kurių kylantys teisėti interesai yra užtikrinami Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatomis. Pagal Projekto nuostatas asmens nuosavybės teisės į statinius ir įrenginius galėtų būti prarandamos atvejais, kada „valstybinės žemės nuoma dėl statinių ar įrenginių nenaudojimo *neatitiktų valstybinės žemės nuomos sutarties sudarymo sąlygų*“. Specialiųjų tyrimų tarnybos nuomone, iš Projekto nėra aišku, kokios konkrečios sąlygos turėtų būti tokiomis laikytinos, todėl siekiant teisinio aiškumo ir sąlygų išvengti asmenų teisėtų interesų pažeidimams manytume, kad Projektu tokios sąlygos ar jų kriterijai turėtų būti aiškiai įvardinami.

3. *Kitų pastabų ir pasiūlymų neturime.*

Dėl nuo 2023 m. gegužės 1 d. galiosiančių Projektu siūlomų įstatymo nuostatų:

1. *Kritinės antikorupcinės pastabos ir pasiūlymai:*

1.1. Pagal Projektu siūlomu Įstatymo 7 straipsnio 1 dalies 2 punktą savivaldybėms būtų perduodamos administracinio pobūdžio savivaldybės teritorijoje esančių miestų valstybinės žemės valdymo funkcijos, o pagal Projektu siūlomo Įstatymo 7 straipsnio 2 dalies nuostatas valstybinė žemė savivaldybėms patikėjimo teise taip pat būtų perduodama konkrečioms reikmėms (naudojimui). Taip pat pagal minėto Projektu siūlomo Įstatymo 7 straipsnio 3 dalies nuostatas taip pat būtų sudaroma galimybė savivaldybėms patikėjimo teise perduoti valstybinę žemę minėto straipsnio 2 dalies a – h punktuose nenumatytoms reikmėms (naudojimui).

Specialiųjų tyrimų tarnybos nuomone, minėtos Projekto nuostatos svarstytinios keliais aspektais:

1.1.1. Pagal minėtas nuostatas savivaldybės savo nuožiūra galėtų priimti sprendimus dėl valstybinės žemės perdavimo Įstatymo ir kitų teisės aktų nuostatas atitinkantiems subjektams. Šiuo atveju svarbu yra tai, kad savivaldybių tiesioginė paskirtis susijusi su valstybės teritorijos administracinio vieneto (savivaldybės) bendruomenės interesų įgyvendinimu. Tuo tarpu pagrindiniai valstybinės žemės naudojimo, valdymo ir disponavimo ja tikslai yra žymiai platesnio masto ir susiję

su viešojo intereso valstybiniu mastu užtikrinimu. Dėl minėtos priežasties kyla abejonių, ar savivaldybės institucijos visais atvejais išvengs savivaldybių ir viešojo intereso (valstybiniu mastu) konflikto ir savo sprendimais sieks užtikrinti pirmiausiai visos valstybės visuomeninius, o ne tik susijusius su savivaldybės gyventojų bendruomene, interesus.

1.1.2. Projekto priėmimo atveju sprendimų dėl valstybinės žemės priėmimo teisė būtų suteikiama 60 savivaldybių, kurios, tikėtina, turėtų savo priimamais teisės aktais reglamentuoti su projektu siūlomu Įstatymu susijusias procedūras. Taigi, skirtingose savivaldybėse galimai būtų taikoma ir įgyvendinama skirtinga praktika. Šiuo atveju gali būti aktualu tai, kad Projekto siūlymų priėmimas galimai apsunkintų savivaldybėse priimamų sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo priežiūros ir kontrolės funkcijų užtikrinimą.

1.1.3. Reikšminga gali būti tai, kad išplėtus sprendimų dėl valstybinės žemės priėmimo teisę turinčių subjektų ratą ir nustačius nepagrįstų sprendimų priėmimo faktus, vadovaujantis Projektu siūlomo Įstatymo 35² straipsnio nuostatomis Nacionalinė žemės tarnyba (subjektams atsisakius vykdyti teisėtumą užtikrinančius Nacionalinės žemės tarnybos reikalavimus ar pasiūlymus) dėl teisėtų interesų užtikrinimo privalėtų kreiptis į administracinius teismus. Atsižvelgiant į šiandienines aktualijas (teismų užimtumas, ilgi bylų nagrinėjimo terminai ir pan.) manytume, kad atskirais atvejais šios aplinkybės apsunkintų galimybes valstybinę žemę išreikalauti iš neteisėto (arba nepagrįsto) valdymo nedelsiant, todėl būtų sudaromos sąlygos ydingai situacijai, kuomet valstybės turtas tam tikrą laikotarpį galimai būtų valdomas, naudojamas ar juo disponuojama nepagrįstai ir neužtikrinant Įstatymu ir Turto įstatymo saugomų vertybių.

1.2. Projektu siūlomo įstatymo 6 dalies 4 punktas nustato, kad „valstybinė žemė išnuomojama be aukciono, jeigu: 4) Vyriausybės nustatyto dydžio neviršijantys žemės sklypai yra įsiterpę tarp valstybinės žemės išnuomotų žemės sklypų – šių sklypų valstybinės žemės nuomininkams;“.

Minėtos nuostatomis yra aktualūs dėl nuo 2023 m. sausio 1 d. galiosiančių Projektu siūlomo Įstatymo nuostatų 1 (1.1 – 1.4) pastaboje išdėstyti argumentai.

2. Kitos antikorupcinės pastabos ir pasiūlymai:

2.1. Projektu siūlomo Įstatymo 7 straipsnio 7 dalis Nacionalinę žemės tarnybą įpareigoja prižiūrėti, kad Nacionalinės žemės tarnybos vadovo sprendimas ar Vyriausybės nutarimas, kuriuo buvo perduoti valstybinės žemės sklypai, valstybinės žemės teritorija, kurioje nesuformuoti žemės sklypai, patikėjimo teise šio straipsnio 1 dalies 2 punkte bei 5 ir 6 dalyse nurodytiems subjektams (t.y. savivaldybėms, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo ir Turto įstatymo nustatytiems subjektams) būtų tinkamai vykdomi. Atitinkamai minėtoje straipsnio dalyje numatoma, kad viešosios

transporto infrastruktūros valdytojai nebenaudojant ir / ar šio straipsnio 5 dalyje nurodytiems subjektams nebeatliekant Vyriausybės nutarime nurodytų funkcijų, kurioms įgyvendinti jiems patikėjimo teise buvo perduoti valstybinės žemės sklypai, šių subjektų atžvilgiu inicijuojami veiksmai dėl patikėjimo teisės į valstybinius žemės sklypus pasibaigimo.

Atkreiptinas dėmesys, kad minėtose nuostatose nekonkretinama, kokių veiksmų įgyvendindama jai keliamą įpareigojimą Nacionalinė žemės tarnyba galėtų imtis savivaldybių – valstybinės žemės patikėtinių – atžvilgiu, jeigu šios tinkamai Nacionalinės žemės tarnybos vadovo sprendimo ar Vyriausybės nutarimo nevykdo ir patikėjimo teise tiksliniam naudojimui perduotų valstybinės žemės sklypų nenaudoja.

Siekiant teisinio aiškumo bei užtikrinant Įstatymu ir Turto įstatymu siekiamų tikslų įgyvendinimo (pavyzdžiui: kad patikėjimo teise perduoti valstybinės žemės sklypai būtų naudojami racionaliai ir efektyviai), Specialiųjų tyrimų tarnybos nuomone, minėtomis Projekto nuostatomis šis neaiškumas turėtų būti pašalinamas.

2.2. Projektu siūloma Įstatymo 9 straipsnio 17 dalis numato valstybinės žemės nuomos sutarties prieš terminą dėl statinių ar įrenginių nenaudojimo nutraukimo arba nesudarymo atvejus, o taip pat tokių objektų išpirkimo valstybės nuosavybės galimybes.

Minėtoms nuostatomis yra aktualūs aukščiau aktualūs *dėl nuo 2023 m. sausio 1 d. galiosiančių Projektu siūlomo Įstatymo nuostatų* išdėstytoje 2.1 pastaboje nurodyti argumentai.

3. Kitos pastabos ir pasiūlymai:

3.1. Projektu siūloma Įstatymo 8 straipsnio („Valstybinės žemės perdavimas neatlygintinai ja naudotis (panauda)“ 7 dalimi ir 9 straipsnio („Valstybinės žemės išnuomojimas“) 10 dalimi siūloma nustatyti, kad „savivaldybės joms patikėjimo teise perduotus valstybinės žemės sklypus, kurie atitinka Vyriausybės nustatytus žemės sklypo ploto ir (ar) vertės kriterijus, gali suteikti neatlygintinai naudotis ir išnuomoti *tik gavusios Nacionalinės žemės tarnybos pritarimą*. Kriterijus, taikomus valstybinių žemės sklypų, patikėjimo teise perduotų valdyti savivaldybėms, nuomai nustato Vyriausybė“.

Atkreiptinas dėmesys, kad pagal minėtų nuostatų pirmąjį sakinį numatoma, kad Vyriausybė (Projekto priėmimo atveju) nustatytų *panaudos* arba *nuomos pagrindais* perduodamų žemės sklypų *ploto ir (ar) vertės* kriterijus. Tuo tarpu pagal antrojo sakinio nuostatas Vyriausybė nustatytų valstybinės žemės sklypų *nuomai taikomus kriterijus*.

Specialiųjų tyrimų tarnybos nuomone, minėtos nuostatos gali būti suvokiamos dviprasmiškai; nepakankamai aiški nuostatų, kad Vyriausybė nustatytų „nuomai taikomus kriterijus“ prasmė (ir

kodėl *tik nuomos, o ir ne perdavimo panaudos pagrindais* atvejais); ar panaudos pagrindais perduodamų sklypų atžvilgiu gali būti nustatomi ir kiti (ne tik ploto ir vertės) kriterijai ir panašiai.

Siekiant teisinio aiškumo siūlytume apsvarstyti minėtų Projekto nuostatų tobulinimo tikslingumą.

Atlikus Projekto antikorupcinį vertinimą darytina išvada, kad Projektu siūlomas teisinis reglamentavimas gali būti ydingas antikorupciniu požiūriu, kadangi: dalis Projektu siūlomų nuostatų yra svarstytinios teisinio aiškumo aspektais; savivaldybėms suteikus administracinio pobūdžio sprendimų teisę dėl valstybinės žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo ja, priimant sprendimus galima rizika, kuomet savivaldybės savo sprendimais pirmiausiai sieks užtikrinti savo (savivaldybės ar vietos bendruomenės), o ne viešojo valstybinio masto interesus; dalis Projekto nuostatų galimai nepagrįstai sudarytų palankesnes sąlygas siauroms interesų grupėms ar atskiriems asmenims lengvatinėmis sąlygomis išsinuomoti valstybinės žemės sklypus neužtikrinant įstatymo ir Turto įstatymu saugomų vertybių.

Direktorius

Žydrūnas Bartkus