

1.9. Žemės valdymo ir naudojimo reformos teisiniai klausimai

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Viešosios teisės institutas

Prof. dr. Rasa Ragulskytė-Markovienė
El. paštas: r.markoviene@mruni.eu

Dr. Leda Žilinskiene
El. paštas: leda.zilinskiene@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-22-01-09

Santrauka. Lietuvos Respublikos Seimui 2022 m. birželio 30 d. priėmus Lietuvos Respublikos žemės įstatymo Nr. I-446 pakeitimo įstatymą Nr. XIV-1311 ir 16 susijusių įstatymų pakeitimus, iš esmės buvo pradėta vykdyti žemės valdymo ir naudojimo reforma, kuria savivaldybėms siekiama suteikti daugiau galių valdant valstybinę žemę. Poreikis pakeisti tam tikrus valstybinės žemės valdymo ir naudojimo santykius formavosi ilgą laiką. Valstybinės žemės valdymo, atskirto nuo savivaldybių funkcijų vykdymo, koncentravimas Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos lėmė jų funkcijų dubliavimąsi ir perteklinius institucijų veiksmus, išryškinusius investicijų pritraukimo savivaldybėse, teritorijų plėtros ir kitų savivaldybių funkcijų vykdymo problemas. Straipsnyje analizuojami žemės valdymo ir naudojimo reformos teisiniai aspektai, pateikiamas galimų su jos turiniu ir įgyvendinimo pradžia susijusių probleminių klausimų teisinis vertinimas.

Reikšminiai žodžiai: žemės valdymo ir naudojimo reformos teisiniai aspektai, valstybinės žemės patikėtiniai, savivaldybės, Nacionalinė žemės tarnyba.

Įvadas

Lietuvos Respublikos Seimui 2022 m. birželio 30 d. priėmus Lietuvos Respublikos žemės įstatymo Nr. I-446 pakeitimo įstatymą Nr. XIV-1311¹ ir 16 susijusių įstatymų pakeitimus², iš esmės buvo pradėta žemės valdymo ir naudojimo reforma, kuria savivaldybėms siekiama suteikti daugiau galių valdant valstybinę žemę. Valstybinės žemės valdymo, atskirto nuo savivaldybių funkcijų vykdymo, koncentravimas Nacionalinėje žemės tarnyboje prie Žemės ūkio ministerijos lėmė jų funkcijų dubliavimąsi ir perteklinius institucijų veiksmus, išryškinusius investicijų pritraukimo savivaldybėse, teritorijų plėtros ir kitų savivaldybių funkcijų vykdymo problemas. Nors poreikis vykdyti valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformą formavosi ilgą laiką ir jau

1 Lietuvos Respublikos žemės įstatymo Nr. I-446 pakeitimo įstatymas, TAR, 2022-07-15, Nr. 15638.

2 Seimo vakarinis posėdis Nr. 193 (2022-06-30) svarstytų darbotvarkės klausimų Nr. 2-3.1.–2-3.17 (pritarta šių įstatymų pakeitimams: Žemės įstatymas Geodezijos ir kartografijos įstatymas, Nekilnojamojo turto kadastro įstatymas, Žemės reformos įstatymas, Žemės paėmimo visuomenės poreikiams įgyvendinant ypatingos valstybinės svarbos projektus įstatymas, Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas, Miškų įstatymas, Kompensacijų už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą dydžio, šaltinių, mokėjimo terminų bei tvarkos, taip pat garantijų ir lengvatų, numatytų Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme, įstatymas, Vandens įstatymas, Geležinkelių transporto kodeksas, Želdynų įstatymas, Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymas, Teritorijų planavimo įstatymas, Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymas, Saugomų teritorijų įstatymas, Pajūrio juostos įstatymas, Kelių įstatymas), https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=35727&p_k=1&p_a=sale_fakt_pos&p_fakt_pos_id=501725.

2010 m. Seimas buvo priėmęs tai numatančias Žemės įstatymo pataisas³, tačiau joms nebuvo priartta dėl Lietuvos Respublikos Prezidento veto⁴. Vieni subjektai (Lietuvos savivaldybių asociacija, savivaldybių vadovai) palaikė valstybinės žemės valdymo funkcijos perdavimą savivaldybėms, kiti subjektai (Lietuvos Respublikos Prezidentas, kai kurie ministrai) palaikė valstybinės žemės valdymo funkcijų priskyrimą Nacionalinei žemės tarnybai. Tai rodo, kad egzistuoja skirtingi požiūriai dėl to, koks tinkamiausias valstybinės žemės valdymo būdas, kokioms institucijoms tikslinga pavesti priimti sprendimus dėl valstybinės žemės naudojimo ir valdymo, koks turėtų būti teisinis valstybinės žemės naudojimo ir valdymo kontrolės mechanizmas.

Be to, reformą paskatino ir Aštuonioliktosios Vyriausybės programos, patvirtintos Lietuvos Respublikos Seimo 2020 m. gruodžio 11 d. nutarimu Nr. XIV-72 „Dėl Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“⁵, nuostatos, be kita ko, numatančios savivaldai suteikti daugiau galių, perleisti daugiau šiuo metu centralizuotai atliekamų funkcijų, skirti daugiau dėmesio papildomų investicijų pritraukimui į regionus.

Šio straipsnio tikslas – atlikti valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos teisinio reguliavimo analizę, atskleidžiant tam tikras su nauju teisiniu reglamentavimu susijusias problemas.

Tyrimo objektas – įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtinti valstybinės žemės valdymo ir naudojimo teisinio reguliavimo pokyčiai.

Straipsnis parengtas remiantis mokslinės literatūros lingvistine, sistetine analize, taikytas dokumentų analizės metodas.

1.9.1. Žemės valdymo bei naudojimo teisinio reglamentavimo raida ir reformos prielaidos

Ilgą laiką valstybinės žemės valdymas ir disponavimas nebuvo priskirtas savivaldybių funkcijoms, o šių funkcijų vykdymas buvo patikėtas kitoms valstybės institucijoms (apskričių viršininkų administracijoms, vėliau – Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos). Vietos savivaldos institucijos buvo atsakingos už sąlygų verslo ir turizmo plėtrai sudarymą, teritorijų planavimą, vietinių kelių ir gatvių tiesimą, gyventojų poilsio organizavimą ir kitas funkcijas, kurias vykdant neišvengiamai iškildavo valstybinės žemės valdymo klausimai. Norėdamos pritraukti investicijas ir pradėti teritorijų planavimo procesus, savivaldybės pirmiausia turėjo gauti valstybinės žemės patikėtinio sutikimą. Dėl šių funkcijų paskirstymo atsirado tam tikrų neigiamų tendencijų, susijusių su investicijų mažėjimu, nepasitikėjimu valstybinėje žemėje įgyvendinamais projektais. Valstybinės žemės sklypų perdavimo savivaldybėms procedūros buvo vertinamos kaip per ilgos, perteklinės, kuriančios administracinę naštą ir stabdančios teritorijų planavimo ir statybos procesus⁶. Buvo manoma, kad tai neigiamai atsiliepia savivaldybių savarankiškumui. Taigi kilo optimalaus funkcijų paskirstymo poreikis.

Idėja pavesti savivaldybėms valstybinės žemės valdymą sietina, visų pirma, su tuo, kad miesto ar bendruomeninės žemės valdymas yra įprasta savivaldybių funkcija gilią savivaldos

3 „Žemės įstatymo 2, 3, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas“ Nr. XI-833 nepasirašytas, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.373606>.

4 Lietuvos Respublikos Prezidento 2010 m. birželio 9 d. dekretas Nr. 1K-388, *Valstybės žinios*, 2010-06-12, Nr. 68-3389.

5 Lietuvos Respublikos Seimo 2020 m. gruodžio 11 d. nutarimas Nr. XIV-72 „Dėl Aštuonioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“, TAR, 2020-12-11, Nr. 27121.

6 „Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIVP-1625- XVP-1644“, 5, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/255467d0cc3e11ecb69ea7b9ba9d787b?jfwid=-153nfmctwn>.

tradicijas turinčiose Europos valstybėse. Pažymėtina, kad 1999 m. spalio 1 d. įsigaliojo Lietuvos Respublikos ratifikuota Europos vietos savivaldos chartija⁷, pagal kurią vietos savivaldos principą turi pripažinti šalies vidaus įstatymai, o kur būtina, ir konstitucija. Remiantis šia chartija, viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esantys vietinės valdžios organai, o vietinės valdžios organams suteikiami visiški ir išskirtiniai įgaliojimai. Todėl neturėtų stebinti, kad už valstybinės žemės valdymo klausimų perdavimą savivaldybių kompetencijai daugiausia pasisakė Lietuvos savivaldybių asociacija ir savivaldybių vadovai. Be to, Europos vietos ir regionų valdžių kongresas dar 2012 m. pateiktoje rekomendacijoje rekomendavo apsvarstyti klausimą dėl savivaldybių teisių išplėtimo tvarkyti valstybei priklausančią žemę miesto ir kaimo vietovėse ir suteikti rinktiems atstovams tam tikrus įgaliojimus atitinkamų teritorijų planavimui⁸. Kartu Kongresas išreiškė susirūpinimą dėl to, kad tam tikrose srityse (teritorijų planavimo, statybos, žemės nuosavybės) savivaldybių funkcijos jų kompetencijos srityse buvo susiaurintos paverčiant jas procedūrų vykdytojomis, o ne sprendimus priimančiais subjektais ir nebuvo pasiektas kompromisas, kuris išplėstų savivaldybių teises disponuoti valstybei priklausančia žeme miesto ir kaimo vietovėse bei suteiktų rinktiems atstovams tam tikrus įgaliojimus priimant planavimo sprendimus jų teritorijoje. Vyriausybės strateginės analizės centras taip pat pateikė išvadas, kad „disponuoti valstybine žeme daugumoje valstybių turi teisę ne tik valstybės institucijos, kaip patikėjimo teisės subjektai, bet ir tam tikrais atvejais savivaldybės <...>“⁹.

Antra, atkūrus Lietuvos Nepriklausomybę, tam tikrą laiką galiojo teisinis reguliavimas, pagal kurį teisė valdyti valstybinę žemę buvo suteikta savivaldos institucijoms. Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo, įsigaliojusio 1991 m. rugsėjo 1 d., 14 straipsnio 3 dalis nustatė, kad valstybinės žemės fondu disponuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybė, savivaldybės ir kiti valstybės įgaliotieji organai, kurie tą žemę įstatymų nustatyta tvarka gali išnuomoti, parduoti arba kitaip naudoti¹⁰. 1994 m. liepos 1 d. įsigaliojo Žemės įstatymo Nr. I-446¹¹ 6 straipsnio redakcija, nustačiusi, kad Vyriausybės sprendimu valstybinės žemės valdymo teisę suteikiama valstybinėms institucijoms, vietos savivaldybėms, miškų urėdijoms, nacionalinių ir regioninių parkų administracijoms, iš valstybės biudžeto išlaikomoms valstybinėms įstaigoms ir valstybinėms įmonėms. Žemės įstatymo 23 straipsnyje buvo nustatyta, kad teisę naudotis valstybine žeme suteikia Vyriausybė ir miestų (rajonų) valdybos. Miestų (rajonų) valdybos suteikia teisę naudotis žemės sklypais, kurių dydis ir suteikimo atvejai yra nustatyti Vyriausybės. Valstybinę žemę išnuomoja Žemės nuomos įstatymo ir Vyriausybės nustatyta tvarka miestų (rajonų) valdybos, kitos valstybinės žemės savininko funkcijas atliekančios arba jos valdymo teisę turinčios institucijos ir (kai žemė subnuomojama) valstybinės žemės naudotojai.

Vėliau 1994 m. priėmus Apskritis valdymo įstatymą¹² ir įsteigus teritorijos aukštesnius administracinius vienetų – apskritis, valstybinės žemės valdymo funkcijos vykdymas iš savivaldybių buvo perduotas apskričių valdytojams, kurių pareigybė pervadinta į apskritis

7 Europos vietos savivaldos chartija, *Valstybės žinios*, 1999-10-01, Nr. 82-2418.

8 „Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžių kongreso rekomendacija Nr. 321 (2012) dėl vietos demokratijos Lietuvoje“, p. 2–3, <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-lithuania-rapporteurs-i-loizidou-cypru/168071963d>, (anglų k.), https://www.lsa.lt/images/teisineinformacija/tyrimaiiranalizes/EVRVK_2012_rekomendacija.docx (lietuvių kalba).

9 „Tikslingumo perduoti atitinkamas Nacionalinės žemės tarnybos funkcijas savivaldybėms analizė“, Vyriausybės strateginės analizės centras (STRATA), p. 12, <https://strata.gov.lt/images/tyrimai/20191115-tikslingumo-perduoti-NZT-funkcijas-savivaldybems-analize.pdf>

10 Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas Nr. I-1607, *Lietuvos aidas*, 1991-08-02, Nr. 151-0.

11 Lietuvos Respublikos žemės įstatymas Nr. I-446, *Valstybės žinios*, 1994-05-06, Nr. 34-620.

12 Lietuvos Respublikos apskritis valdymo įstatymas Nr. I-707, *Valstybės žinios*, 1994-12-30, Nr. 101-2015.

viršininko (1997–2010 m.)¹³. Apskritis viršininką skyrė Vyriausybė Ministro pirmininko teikimu (Apskritis valdymo įstatymo 4 straipsnis). Apskritis viršininkas koordinavo apskrityje esančių ministerijų ir kitų vyriausybės institucijų struktūrinių padalinių, savivaldos vykdomųjų institucijų veiklą, įgyvendino valstybės politiką socialinio aprūpinimo, švietimo, kultūros, sveikatos priežiūros, teritorinio planavimo, paminklotvarkos, žemės naudojimo ir apsaugos, žemės ūkio, aplinkos apsaugos ir kitose srityse, vykdė valstybines ir tarpregionines programas apskrityje, numatė apskrities raidos kryptis (Apskritis valdymo įstatymo 5 straipsnis).

1995 m. birželio 13 d. priimti Žemės įstatymo 6 straipsnio pakeitimai¹⁴, pagal kuriuos valstybinės žemės valdymo teisė Vyriausybės sprendimu suteikiama valstybinėms institucijoms, vietos savivaldos institucijoms, miškų urėdijoms, nacionalinių ir regioninių parkų administracijoms, iš valstybės biudžeto išlaikomoms valstybinėms įstaigoms ir valstybinėms įmonėms, o kitą valstybinę žemę apskrities teritorijoje valdo apskrities valdytojas. Žemės įstatymo 23 straipsnyje buvo nustatyta, kad teisę naudotis valstybine žeme suteikia: Vyriausybė; apskrities valdytojas; valstybinės žemės valdytojai. Apskritis valdytojas ar kiti valstybinės žemės valdytojai suteikia teisę naudotis žemės sklypais, kurių dydis ir suteikimo atvejai yra nustatyti Vyriausybės.

Taigi valstybinės žemės disponavimo teisės buvo suteiktos apskričių viršininkams, kuriems reikiamą medžiagą sprendimams priimti rengė apskričių viršininkų administracijos Žemės tvarkymo departamentai ir šių departamentų teritoriniai žemėtvarkos skyriai rajonuose (savivaldybėse) ir didžiuosiuose miestuose¹⁵. Savivaldybės valdė jų įsigytą nuosavybės teisę žemę, taip pat valstybinę žemę, kuri Vyriausybės sprendimais joms buvo suteikta patikėjimo teisė. Sprendimus žemės santykių klausimais pagal kompetenciją priimdavo savivaldybių tarybos arba savivaldybių administracijos direktoriai.

Nuo 2010 m. liepos 1 d. pripažinus netekusiais galios Apskritis valdymo įstatymą ir kitus teisės aktus¹⁶, apskritis viršininko pareigybė buvo panaikinta¹⁷. Tai sukūrė prielaidas iš naujo spręsti valstybinės žemės valdymo klausimus ir vėl suteikti teisę savivaldybėms vykdyti valstybinės žemės valdymo funkcijas.

2010 m. gegužės 21 d. Seimas priėmė Žemės įstatymo pakeitimo įstatymą¹⁸, pagal kurį savivaldybės turėjo tapti valstybinės žemės miesto gyvenamosiose vietovėse patikėtinėmis. Įstatyme buvo nustatyta, kad valstybinė žemė, esanti kaimo gyvenamosiose vietovėse, patikėjimo teise perduodama Nacionalinei žemės tarnybai, o valstybinė žemė, esanti miesto gyvenamosiose vietovėse, – savivaldybėms. Lietuvos Respublikos Prezidentas vetavo šį Žemės įstatymo pakeitimo įstatymą ir 2010 m. birželio 9 d. dekretu Nr. 1K-388 grąžino priimtą Žemės įstatymo pakeitimo įstatymą Seimui pakartotinai svarstyti¹⁹. Minėtame dekrete buvo pateikti Žemės įstatymo pakeitimo įstatymo grąžinimo motyvai: valstybinės žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo ja funkcijos yra suskaidomos ir priskiriamos dviejų skirtingų lygmenų subjektams, tokio skirsty-

13 Remiantis 1996 m. gruodžio 12 d. Lietuvos Respublikos apskritis valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymu Nr. VIII-33 (*Valstybės žinios*, 1996, Nr. 126-2938), sąvoka „apskritis valdytojas“ keičiama į sąvoką „apskritis viršininkas“.

14 Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos žemės įstatymo pakeitimo ir papildymo“, *Valstybės žinios*, 1995-06-28, Nr. 53-1294.

15 Pranas Aleknavičius, *Žemės teisė* (Lietuvos žemės ūkio universitetas, 2007), 10–11.

16 Lietuvos Respublikos apskritis valdymo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymas, *Valstybės žinios*, 2009-07-23, Nr. 87-3661.

17 „Apskritis viršininkas“, <https://www.vle.lt/straipsnis/apskritis-virsininkas/>.

18 „Žemės įstatymo 2, 3, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas“ Nr. XI-833 nepasirašytas, *supra note*, 3.

19 Lietuvos Respublikos Prezidento 2010 m. birželio 9 d. dekretas Nr. 1K-388, *Valstybės žinios*, 2010-06-12, Nr. 68-3389.

mo kriterijumi pasirenkant gyvenamosios vietovės statusą, o tai nesudaro prielaidų efektyviam, racionaliam valstybinio turto valdymui ir valstybės, kaip šio turto savininkės, interesų užtikrinimui; įstatyme nustatytas teisinis reguliavimas sukuria realias prielaidas savivaldybėms ir jų institucijoms priimti neprognozuojamus ir nevieningus sprendimus dėl valstybinės žemės miestų gyvenamosiose vietovėse valdymo, naudojimo ir disponavimo ja; valstybė, atsisakydama valdymo, naudojimo ir disponavimo visa valstybine žeme miestuose, o šias funkcijas perduodama vykdyti vietos savivaldos institucijoms, kurios veikia savaveiksmiškumo pagrindais, kartu praranda bet kokią realią įtaką ir teisę spręsti valstybinio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo klausimus, formuoti ir vykdyti nuoseklią, efektyvią valstybinio turto valdymo politiką, užtikrinti valstybės reikmes, susijusias su valstybine žeme miestuose; Konstituciją atitinka toks teisinis reguliavimas, kai valstybinės žemės sklypai perduodami savivaldybėms patikėjimo teise Vyriausybės nutarimais ir jos nustatyta tvarka tik įstatyme nustatytoms konkrečioms reikmėms.

Seimas pritarė Prezidento pasiūlytai Žemės įstatymo pakeitimo redakcijai, priimdamas 2010 m. birželio 18 d. pataisas²⁰, pagal kurias Nacionalinė žemės tarnyba tapo visos Lietuvos Respublikos valstybinės žemės (išskyrus žemę, kuri perduota kitiems subjektams) patikėtine, o savivaldybės – valstybinės žemės, perduotos savivaldybėms patikėjimo teise Vyriausybės nutarimais ir jos nustatyta tvarka, patikėtinėmis.

Dėl to Europos vietos ir regionų valdžių kongresas minėtoje 2012 m. rekomendacijoje²¹ rekomendavo apsvarstyti klausimą dėl savivaldybių teisių išplėtimo tvarkyti valstybei priklausančią žemę miesto ir kaimo vietovėse ir suteikti rinktiems atstovams tam tikrus įgaliojimus atitinkamų teritorijų planavimui, bet ir kritiškai įvertino apskričių reformą, pažymėdamas, kad 2010 m. administravimo funkcijos buvo perimtos iš apskričių ir perskirstytos centrinės arba vietos valdžios institucijoms, taip nutolstant (nors turėjo priartėti) nuo sistemos su regioninės valdžios institucijomis, o vietoje apskričių nebuvo sukurtos struktūros, galinčios kompensuoti atsiradusį trūkumą.

Matyti, kad išreikštas susirūpinimas nebuvo be pagrindo, kadangi ir Lietuvos institucijos turėjo pastebėjimų dėl nepakankamai efektyvaus valstybinės žemės valdymo. Pavyzdžiui, Valstybės kontrolė, atlikusi valstybinį auditą, siekdama įvertinti, ar formuojama ir įgyvendinama valstybės politika žemės tvarkymo ir administravimo srityje užtikrina tinkamą valstybės turto – žemės ir pinigų – valdymą (audituojamas laikotarpis – 2015 m.), be kita ko, nustatė, kad žemės tvarkymo politiką formuojanti Žemės ūkio ministerija strateginiuose veiklos planuose neįvardija valstybinės žemės valdymo kaip veiklos prioriteto, nenumato svarbiausių darbų šioje srityje, Nacionalinė žemės tarnyba neskyrė tinkamo dėmesio jai pavestai valstybinės žemės kontrolės funkcijai atlikti²².

Ieškant efektyvesnio valstybinės žemės valdymo modelio, Vyriausybės strateginės analizės centro atliktoje analizėje, remiantis Aleksandro Stulginskio universiteto mokslininkų tyrimu, išnagrinėti keturi žemės administravimo sistemos tobulinimo variantai dėl tam tikrų valstybinės žemės valdymo funkcijų: 1) praplėtimo esamos institucinės struktūros ir įstatymų pagrindu, 2) perdavimo valstybės įmonei Valstybės žemės fondui, 3) delegavimo savivaldybių administracijoms esamos institucinės struktūros ir įstatymų pagrindu, 4) perskirstymo esamos institucinės

20 „Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 2, 3, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas Nr. XI-912“, *Valstybės žinios*, 2010-06-22, Nr. 72-3616.

21 Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžių kongreso rekomendacija Nr. 321 (2012) dėl vietos demokratijos Lietuvoje, *supra note*, 8: 2–3.

22 2016 m. spalio 10 d. Valstybinio audito ataskaitos santrauka „Valstybinės žemės valdymas įgyvendinant žemės tvarkymo ir administravimo programą“ Nr. VA-P-10-6-18, p. 3–4, <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/Product/Download/3439>

struktūros ir įstatymų pagrindu (kuris ir buvo įvertintas kaip tinkamiausias)²³.

2010 m. priimtas teisinis reguliavimas liko iš esmės nepakeistas iki 2022 m. pradėtos žemės valdymo ir naudojimo reformos. Akcentuoti keli vėlesni Žemės įstatymo pakeitimai. 2018 m. gegužės 1 d. įsigaliojo Žemės įstatymo pakeitimai, kuriais atsisakyta Vyriausybės dalyvavimo žemės sklypų perdavimo procese ir žemės sklypai pradėti perduoti valstybinės žemės patikėtinės Nacionalinės žemės tarnybos vadovo sprendimu, suderintu su Žemės ūkio ministerija²⁴. 2019 m. gegužės 30 d. buvo priimti Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo ir Žemės įstatymo pakeitimai, kuriais nuo 2020 m. sausio 1 d. Nacionalinės žemės tarnybos atliekama teritorijų planavimo ir žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo funkcija kaimo vietovėse perduodama savivaldybėms²⁵.

1.9.2. Esminiai žemės valdymo ir naudojimo reformos teisinio reglamentavimo aspektai

Valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos turinys buvo numatytas 2022 m. birželio 30 d. priimtame Lietuvos Respublikos žemės įstatymo Nr. I-446 pakeitimo įstatyme Nr. XIV-1311 ir kartu su šiuo įstatymu priimtuose 16 įstatymų pakeitimuose.

Aiškinamajame rašte²⁶ minėtų įstatymų pakeitimai grindžiami Aštuonioliktosios Vyriausybės programos įgyvendinimu, t. y. remiamasi tiek bendromis programinėmis nuostatomis dėl didesnių galių suteikimo savivaldai ir aiškaus institucijų funkcijų atskyrimo (Vyriausybės programos 14, 178, 191.4 punk.), tiek konkretesnėmis nuostatomis dėl žemės naudojimo politikos formavimo perdavimo Aplinkos ministerijai, Nacionalinės žemės tarnybos tikslų peržiūrėjimo ir jos funkcijų perdavimo savivaldai (133.1, 157.4 punk.). Vyriausybės programos 157.4 papunktyje buvo įtvirtinta ir labai aiški reformos kryptis – miesto teritorijose esančią valstybinę žemę perduoti savivaldybėms patikėjimo teise.

Aiškinamajame rašte ir Aplinkos ministerijos viešai skelbiamoje informacijoje²⁷ pabrėžiamas valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos vykdymas dviem etapais.

Pirmasis etapas. Nuo 2023 m. sausio 4 d. Aplinkos ministerijai pavestos anksčiau Žemės ūkio ministerijos vykdytos žemės valdymo ir naudojimo politikos formavimo funkcijos ir atitinkamai pakeistas Nacionalinės žemės tarnybos pavaldumas. Aiškinamajame rašte planuota, kad savivaldybės taps valstybinės žemės valdytojomis (patikėtiniais) miestų administracinėse ribose nuo 2023 m. gegužės 1 d., tačiau priimtuose įstatymų pakeitimuose šis terminas nukeltas į 2024 m. sausio 1 d. Pirmąjį reformos etapą buvo planuota įgyvendinti 2023 m. sausio–gegužės mėnesiais, tačiau galiausiai nuspręsta pratęsti pirmojo etapo įgyvendinimą iki 2024 m.

Antrasis etapas. Planuojama sisteminė valstybinės žemės priežiūros ir kontrolės funkcijų bei Nacionalinės žemės tarnybos funkcijų, vykdomų procedūrų analizė, teisinio reguliavimo tobulinimas. Antrojo etapo metu bus įvertintos ir pirmajame etape gautos institucijų pastabos ir pasiūlymai, susiję su konsoliduotų politikos sričių teisinio reguliavimo tobulinimu, teisės aktų

23 „Tikslingumo perduoti atitinkamas Nacionalinės žemės tarnybos funkcijas savivaldybėms analizė“, *supra note*, 9: 22–23.

24 Lietuvos Respublikos žemės įstatymo Nr. I-446 7, 8, 9 ir 32 straipsnių pakeitimo įstatymas Nr. XIII-971, TAR, 2017-12-29, Nr. 21730.

25 „Tikslingumo perduoti atitinkamas Nacionalinės žemės tarnybos funkcijas savivaldybėms analizė“, *supra note*, 9: 12.

26 „Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIVP-1625- XIVP-1644“, *supra note*, 6.

27 „Simonas Gentvilas: „Seimas pritarrė 30 metų laukiami žemės valdymo ir naudojimo reformai“, Aplinkos ministerija, <https://am.lrv.lt/lt/naujienos/simonas-gentvilas-seimas-pritare-30-metu-laukiami-zemes-valdymo-ir-naudojimo-reformai>.

tarpusavio suderinimu, procesų optimizavimu, kitais teisinio reguliavimo turinio klausimais. Aiškinamajame rašte nurodyta, kad antrojo etapo uždavinių įgyvendinimo (teisės aktų pakeitimų pateikimo derinimui) data – iki 2023 m. gegužės 1 d.

Pirmajame etape yra priimti įstatymų pakeitimai, tačiau dar reikia priimti poįstatyminius teisės aktus ar jų pakeitimus. O pakeitimai, kurie turėtų būti įgyvendinti antrojo etapo metu, nėra apibrėžti ir reglamentuoti, t. y. nėra priimti valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos antrojo etapo turinį apibrėžiantys įstatymų ar kitų teisės aktų pakeitimai. Aplinkos ministras sudarė darbo grupę pasiūlymams antrajam valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos etapui teikti²⁸. Skelbiama, kad antrojo etapo metu bus priimami sprendimai, kaip tobulinti žemėtvarkos, servitutų nustatymo, specialistų atestavimo, kadastrinių matavimų, žemės paėmimo visuomenės poreikiams ir kitų procesų reglamentavimą²⁹. Matyti, kad antrojo etapo pakeitimai pradedami rengti nelaukiant pirmojo etapo įgyvendinimo rezultatų. Šiuo metu nėra priimtų teisės aktų, kurie bus įgyvendinami valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos antrajame etape.

Pirmajame valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos etape įsigalioja eilė valstybinės žemės valdymo ir naudojimo pakeitimų.

1. Nuo 2023 m. sausio 4 d. įsigalioja šie pakeitimai:

1.1. Aplinkos ministerija formuoja valstybės politiką šiose žemės tvarkymo srityse: žemės reformos, žemėtvarkos, nekilnojamojo turto kadastro, žemės naudojimo valstybinės kontrolės, geodezijos, kartografijos, erdvinio duomenų rinkinių tvarkymo ir Lietuvos erdvinės informacijos infrastruktūros plėtojimo. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2022 m. spalio 26 d. nutarimu Nr. 1083 pakeisti Aplinkos ministerijos nuostatai, kuriuose nustatyti jos tikslai ir funkcijos³⁰.

1.2. Nacionalinė žemės tarnyba tampa įstaiga prie Aplinkos ministerijos. 2022 m. spalio 5 d. nutarimu Nr. 998³¹ Vyriausybė pakeitė Nacionalinės žemės tarnybos statusą ir pavadinimą.

1.3. Valstybinės žemės patikėjimo teisės subjektu (patikėtiniu) vietoje valstybės įmonės Valstybės žemės fondo paskiriama valstybės įmonė Žemės informacijos centras, kitų patikėtinių sąrašas nėra keičiamas. VĮ Žemės informacijos centras bus visų valstybinių žemės ūkio paskirties žemės sklypų patikėtinis.

2. Nuo 2023 m. balandžio 1 d. įsigalioja Žemės įstatymo pakeitimai, kuriais anksčiau savivaldybių administracijų direktoriams pavestas funkcijas pavedama vykdyti savivaldybių merams, pavyzdžiui, valstybinės žemės nuomos sutartį sudaro meras arba jo įgaliotas kitas savivaldybės administracijos valstybės tarnautojas. Šios nuostatos priimtos atsižvelgiant į Vietos savivaldos įstatymo pakeitimus, reglamentuojančius mero įgaliojimus.

3. Nuo 2024 m. sausio 1 d. įsigalioja šie pakeitimai:

3.1. Savivaldybės paskiriamos savivaldybės teritorijoje esančių miestų ir miestelių valstybinės žemės, perduotos Vyriausybės nutarimu, išskyrus žemę, kuri šio ir kitų įstatymų nustatyta tvarka patikėjimo teise perduota kitiems subjektams, valstybinės žemės patikėtinėmis. Taip pat lieka galioti nuostata, kad savivaldybės yra valstybinės žemės patikėtinės, kai valstybinė žemė,

28 „Suburta darbo grupė teiks pasiūlymus antrajam valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos etapui“, Aplinkos ministerija, <https://am.lrv.lt/lt/naujienos/suburta-darbo-grupe-teiks-pasiulymus-antrajam-valstybinės-zemės-valdymo-ir-naudojimo-reformos-etapui>.

29 „Vyriausybė pavedė Aplinkos ministerijai formuoti valstybės politiką žemės valdymo ir naudojimo klausimais“, Aplinkos ministerija, <https://am.lrv.lt/lt/naujienos/vyriausybė-pavedė-aplinkos-ministerijai-formuoti-valstybės-politika-zemės-valdymo-ir-naudojimo-klausimais>.

30 Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. rugsėjo 22 d. nutarimo Nr. 1138 „Dėl Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo Nr. 1083, TAR, 2022-10-28, Nr. 21945.

31 Dėl Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos statuso ir pavadinimo pakeitimo Nr. 998, TAR, 2022-10-06, Nr. 20487.

perduota Vyriausybės nustatyta tvarka šio straipsnio 2 dalyje nurodytoms reikmėms ar kitų įstatymų nustatytais atvejais ir sąlygomis šio straipsnio 3 dalyje nurodytoms reikmėms, taip pat valstybinės miško žemės sklypų, perduotų savivaldybėms Vyriausybės nutarimais šio straipsnio 5 dalyje nustatyta tvarka ir sąlygomis (Žemės įstatymo 7 str. 1 d. 2 p.). Nacionalinė žemės tarnyba išlieka pagrindine valstybinės žemės patikėtine, t. y. jeigu patikėjimo teisė nėra suteikta kitiems subjektams.

3.2. Savivaldybėms suteikiama kompetencija nuomoti ar suteikti panaudai jos patikėjimo teise valdomus valstybinės žemės sklypus, išskyrus žemės pardavimą. Sprendimą parduoti valstybinės žemės sklypą priima ir valstybinės žemės pirkimo–pardavimo sutartį sudaro Nacionalinės žemės tarnybos vadovas arba jo įgaliotas teritorinio padalinio vadovas.

3.3. Nacionalinės žemės tarnybos vykdomai savivaldybių, kaip valstybinės žemės patikėtinių, priežiūrai ir kontrolei skirtas Žemės įstatymo VI¹ skyrius. Nacionalinė žemės tarnyba tikrina, ar savivaldybių administravimo subjektų sudaryti sandoriai ar patvirtinti administraciniai sprendimai, susiję su suteiktos patikėjimo teisės įgyvendinimu, neprieštarauja įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems teisės aktams; siūlo tokius sandorius ar administracinius sprendimus panaikinti arba pakeisti ir, to nepadarius, kreipiasi į teismą. Nacionalinė žemės tarnyba atlieka išankstinę savivaldybės administravimo subjektų rengiamų administracinių sprendimų ar sandorių, susijusių su perduotos patikėjimo teise valstybinės žemės naudojimu, projektų priežiūrą.

3.4. Žemės naudojimo valstybinę kontrolę vykdo Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos (Žemės įstatymo 2 str. 10 d., 36 str.).

3.5. Numatomi saugikliai keičiant žemės ūkio paskirties žemės paskirtį. Kai žemės ūkio paskirties žemės paskirties keitimas per vienus kalendorinius metus viršija vieną procentą bendro konkrečios savivaldybės teritorijos kaimo gyvenamojoje vietovėje esančios žemės ūkio paskirties žemės ploto, asmenys, inicijuojantys žemės ūkio paskirties keitimą, privalo į valstybės ir savivaldybių biudžetą sumokėti piniginę kompensaciją, lygią keičiamos žemės ūkio paskirties žemės sklypo vidutinei rinkos vertei, apskaičiuotos atliekant žemės sklypo vertinimą masiniu būdu Vyriausybės nustatyta tvarka ir (arba) individualiu vertinimo būdu.

3.6. Nuo 2024 m. sausio 1 d. savivaldybės perima valstybinės žemės patikėtinio – Nacionalinės žemės tarnybos – teises ir pareigas pagal sutartis, sudarytas dėl valstybinės žemės nuomos ar perdavimo neatlygintinai naudotis (panaudos) miestuose ir miesteliuose.

3.7. Teisminių ginčų ar ne teismo tvarka nagrinėjamų ginčų, pradėtų nagrinėti, bet neišspręstų iki 2023 m. gruodžio 31 d., duomenys ir dokumentai nuo 2024 m. sausio 1 d. lieka Nacionalinėje žemės tarnyboje ir atitinkamoms institucijoms pagal kompetenciją neperduodami. Laikoma, kad iki 2023 m. gruodžio 31 d. pradėtuose teisiniuose ginčiuose ar ginčiuose, nagrinėjamuose ne teismo tvarka, buvusios Nacionalinės žemės tarnybos procesinės teisės ir pareigos išlieka Nacionalinei žemės tarnybai.

3.8. Visi sutikimai, suderinimai, leidimai, išduoti iki 2023 m. gruodžio 31 d., lieka galioti iki juose nurodytų terminų. Nuo 2024 m. sausio 1 d. sudaromiems sandoriams ar atliekamoms atitinkamoms procedūroms suinteresuoti asmenys turi gauti sutikimą, leidimą, suderinimą iš institucijos pagal kompetenciją.

1.9.3. Valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos teisinio reglamentavimo vertinimas bei įgyvendinimo gairės

Valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos rezultatas – Nacionalinė žemės tarnyba prie Aplinkos ministerijos išlieka visos Lietuvos Respublikos valstybinės žemės patikėtiniu,

išskyrus žemę, kuri šio ir kitų įstatymų nustatyta tvarka patikėjimo teise perduota kitiems subjektams.

Žemės įstatymo pakeitimo įstatymas numato savivaldybių, kaip patikėtinių, funkcijų praplėtimą ta apimtimi, kiek joms Vyriausybės nutarimu bus perduota valdyti miestų ir miestelių valstybinė žemė, tačiau vien dėlto įstatymo nuostatos nėra pakankamas pagrindas savivaldybėms tapti valstybinės žemės miestuose ir miesteliuose patikėtinėmis. Taigi tam, kad nuo 2024 m. sausio 1 d. savivaldybės pradėtų valdyti valstybinę žemę miestuose ir miesteliuose, visų pirma, turi būti laiku priimtas tai numatantis Vyriausybės nutarimas.

Lyginant šį teisinį reguliavimą su 2010 m. priimto, bet Lietuvos Respublikos Prezidento nepasirašyto Žemės įstatymo pakeitimo nuostatomis, pastebėtina, kad 2010 m. buvo numatytas visos miestuose esančios žemės perdavimas patikėjimo teise valdyti savivaldybėms, nereikaujant papildomų Vyriausybės nutarimų priėmimo. Be to, valstybinės žemės patikėtinį paskyrus centralizuotai valdomo valstybės turto valdytoją, patikėjimo teisės įgyvendinimui nebuvo reikalaujama papildomo Vyriausybės nutarimo priėmimo, o buvo vadovaujamasi įstatyme nustatytais sąlygomis.

Įstatymas suteikia Vyriausybei diskrecijos teisę spręsti dėl savivaldybėms perduodamos valstybinės žemės: savivaldybėms gali būti formaliai perduota visa miesto ar miestelio žemė, arba gali būti atliekamas išsamus perduodamų teritorijų vertinimas ir atranka, likusią valstybinę žemę paliekant valdyti Nacionalinei žemės tarnybai. Tokio atskiro Vyriausybės nutarimo priėmimo numatymas tik ateityje, nepriimant jo kartu su visu reformą įgyvendinančių teisės aktų paketu, sukuria tam tikro neapibrėžtumo ir netikrumo pasirengimo vykdyti reformą etape, pavyzdžiui, yra sudėtinga planuoti šių funkcijų vykdymui reikalingų darbuotojų skaičių savivaldybėse, taip pat yra sudėtinga planuoti teritorijų planavimo procesus. Teisine prasme sudėtingiausia situacija susidarytų tada, jeigu Vyriausybė iki 2023 m. gruodžio 31 d. apskritai nepriimtų nutarimo dėl miestų ir miestelių valstybinės žemės perdavimo savivaldybėms, tada galėtų kilti abejonių, ar tai yra konstituciškai pateisinama.

Vyriausybės programoje buvo iškeltas tikslas miesto teritorijose esančią valstybinę žemę perduoti savivaldybėms patikėjimo teise, tačiau reformos metu šis tikslas realizuotas tik iš dalies, kadangi savivaldybės galės patikėjimo teise valdomą žemę nuomoti ar suteikti panaudai, tačiau neturės teisės ja disponuoti (parduoti). Sprendimą parduoti valstybinės žemės sklypą visais atvejais priims ir valstybinės žemės sklypo pirkimo–pardavimo sutartį bei priėmimo–perdavimo aktą pasirašys Nacionalinės žemės tarnybos vadovas arba jo įgaliotas teritorinio padalinio vadovas.

Tokio modelio, kai savivaldybėms nesuteikiama teisė disponuoti jų patikėjimo teise valdomais žemės sklypais, pasirinkimas aiškinamajame rašte³² grindžiamas tuo, kad, pagal Konstitucinio Teismo suformuotą doktriną, būtent valstybės, o ne savivaldos institucijos turėtų teisę priimti sprendimus disponuojant valstybės turtu. Teigiama, kad, vadovaujantis Konstitucinio Teismo suformuota doktrina, savivaldybės negali sudaryti ir pasirašyti, t. y. būti pirkimo–pardavimo, turto priėmimo–perdavimo akto šalimi, nes joms nesuteikiama teisė disponuoti patikėjimo teise valdoma valstybine žeme. Tokia išvada daroma iš Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d.³³ ir 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarimų³⁴, kuriuose buvo pažymėta, kad Konstitucijos 128 straipsnio 2 dalies nuostata „valstybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo tvarką nustato įstatymas“ reiškia, kad įstatymuose turi būti *inter alia* nustatytos valstybės institucijos,

32 „Aiškinamasis raštas dėl įstatymų projektų Reg. Nr. XIVP-1625- XIVP-1644“, *supra note*, 6: 15.

33 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 93-4223, atitaisymas - 2003-10-24, Nr. 100.

34 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 152-5605.

turinčios teisę priimti sprendimus dėl valstybei nuosavybės teise priklausančio turto perdavimo kitų subjektų nuosavybėn, ir šių institucijų įgaliojimai.

Šiuo konkrečiu atveju modelio, pagal kurį savivaldybėms negali būti suteikiama teisė disponuoti patikėjimo teise valdoma valstybine žeme, pasirinkimas aiškinamajame rašte siejamas išimtinai su Konstitucinio Teismo doktrinos, suformuotos Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d., 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarimuose, reikalavimais. Vis dėlto modelio pasirinkimo pagrindimas vien tik remiantis minėta Konstitucinio Teismo doktrina nėra pakankamas ir gali kelti tam tikrų abejonių.

Visų pirma, savivaldybėms nekyla draudimas disponuoti valstybine žeme tiesiogiai iš aiškinamajame rašte cituotų Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. ir 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarimų.

Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. nutarime buvo sprendžiama, ar Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos sanatorinių-kurortinių įstaigų ir poilsio namų, valdytų buvusių Lietuvos TSR valstybinių profesinių sąjungų, nuosavybės nustatymo“ 2 straipsnio 8 punkto ir Lietuvos Respublikos profesinių sąjungų turto paskirstymo įstatymo 3 straipsnio 5 dalies (2000 m. liepos 20 d. redakcija) nuostatos, kad Anykščių reabilitacijos centro administracinis pastatas perduodamas profesinių sąjungų nuosavybėn, neprieštarauja Konstitucijos 23 straipsniui. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, kreipdamasis į Konstitucinį Teismą, išreiškė abejonę, kad įstatymų leidėjas, įstatymu perduodamas turtą, suvaržė buvusio savininko įpėdinių teisę susigrąžinti turėtą nuosavybę.

Konstitucinio Teismo 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarime buvo nagrinėjama, ar Lietuvos Respublikos kompensacijų už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą dydžio, šaltinių, mokėjimo terminų ir tvarkos, taip pat garantijų ir lengvatų, numatytų Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme, įstatymo 7 straipsnio 1 ir 2 dalys (1999 m. gruodžio 23 d. redakcija) neprieštaravo Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 straipsnio 1 ir 3 dalims ir 29 straipsniui.

Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d. ir 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarimuose buvo konstatuota, kad įstatymuose turi būti *inter alia* nustatytos valstybės institucijos, turinčios teisę priimti sprendimus dėl valstybei nuosavybės teise priklausančio turto perdavimo kitų subjektų nuosavybėn, ir šių institucijų įgaliojimai, tačiau nebuvo pateiktas išaiškinimas, kad sprendimų dėl valstybei nuosavybės teise priklausančio turto priėmimas negali būti pavestas savivaldybių institucijoms.

Antra, pagrindžiant pasirinktą modelį nebuvo remiamasi kitų Konstitucinio Teismo nutarimų nuostatomis, kurių pagrindu gali būti daroma išvada, kad savivaldybėms gali būti pavestas valstybės funkcijų vykdymas, o pačios savivaldybės bendrine tvarka gali būti laikomos valstybės (valstybinėmis) institucijomis. Pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarime pabrėžta, kad „valstybė savo funkcijas vykdo per atitinkamų institucijų sistemą; valstybės institucijų sistema apima labai įvairias valstybės institucijas; „valstybės (valstybinės) institucijos“ sąvoka yra bendrinė, ji apima įvairias valstybės institucijas, per kurias valstybė vykdo savo funkcijas“³⁵. Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime pažymėta, kad „<...> be tų funkcijų, kurios priklauso išimtinai savivaldybėms, joms gali būti pavesta vykdyti ir tam tikras valstybės funkcijas; taip yra užtikrinama veiksmingesnė valstybės valdžios ir piliečių sąveika, valdymo demokratiškumas; pagal Konstituciją tokios valstybės funkcijos savivaldybėms vykdyti turi

35 Oficialioji konstitucinė doktrina: svarbiausios nuostatos (1993–2020) (Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2020), 516, <https://lrkt.lt/data/public/uploads/2020/10/oficialioji-konstitucine-doktrina-web.pdf>.

būti perduodamos įstatymu“³⁶. Atsižvelgdamas į Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. gruodžio 21 d., 2007 m. kovo 20 d., 2008 m. sausio 7 d. nutarimus, Konstitucinis Teismas 2010 m. kovo 22 d. nutarime apibendrino suformuotą doktriną pasisakydamas, kad „<...> valstybė savo funkcijas gali vykdyti ne tik per atitinkamų institucijų sistemą, apimančią valstybės ir savivaldybių institucijas (kaip ji paprastai daro), bet ir – tam tikra apimtimi – per kitas (ne valstybės) institucijas, kurioms pagal įstatymus yra pavesta (patikėta) vykdyti tam tikras valstybės funkcijas arba kurios tam tikromis įstatymuose apibrėžtomis formomis ir būdais dalyvauja vykdamas valstybės funkcijas“³⁷.

Vertinant modelio pasirinkimą, reikėtų atsižvelgti į tai, kad iki 1995 m. savivaldybės turėjo įgaliojimus disponuoti valstybine žeme, toks teisinis reguliavimas nebuvo tirtas atitikties Konstitucijai aspektu, o juo labiau nebuvo pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijai. Iki 1995 m. galiojęs teisinis reguliavimas buvo pakeistas iš esmės dėl to, kad buvo įsteigtos apskritys.

Atkreiptinas dėmesys ir į Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo³⁸ nuostatas, kuriose nustatyta, kad savivaldybės patikėjimo teise valdo, naudoja ir disponuoja valstybės turtu, kuris pagal Lietuvos Respublikos valstybės turto perdavimo savivaldybių nuosavybės įstatymą priskirtas savivaldybių nuosavybei, bet dar neperduotas jų nuosavybės (11 str. 1 d. 1 p.), taip pat valstybės turtu, kuris Vyriausybės nutarimais savivaldybėms perduodamas valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms įgyvendinti (11 str. 1 d. 2 p.). Taigi, kaip matyti iš minėto įstatymo nuostatų, savivaldybės gali disponuoti valstybės turtu³⁹.

Greičiausiai tokio modelio pasirinkimą, kai savivaldybių institucijoms nesuteikiama teisė disponuoti valstybine žeme jos perleidimo kitiems subjektams aspektu, lėmė kitos priežastys. Pavyzdžiui, 2022 m. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba Antikorupcinio vertinimo išvadoje dėl Žemės įstatymo pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-1625⁴⁰ išsakė abejones, ar savivaldybės institucijos visais atvejais išvengs savivaldybių ir viešojo intereso (valstybiniu mastu) konflikto ir savo sprendimais sieks užtikrinti pirmiausia visos valstybės visuomeninius interesus, o ne tik susijusius su savivaldybės gyventojų bendruomene. Kadangi sprendimų dėl valstybinės žemės priėmimo teisė būtų suteikiama 60 savivaldybių, skirtingose savivaldybėse galimai būtų taikoma ir įgyvendinama skirtinga praktika. 2022 m. Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvadoje dėl Lietuvos Respublikos Žemės įstatymo Nr. I-446 pakeitimo įstatymo projekto pažymėta, kad valstybinio audito metu nustatė, kad nemaža dalis savivaldybių neužtikrina joms jau perduoto valstybės nekilnojamojo turto racionalaus valdymo ir naudojimo, teikiamu įstatymo projektu savivaldybėms siūloma perduoti dar daugiau valstybės nekilnojamojo turto, taip pat nurodyta, kad kyla pagrįstų abejonių, ar Nacionalinė žemės tarnyba, sumažėjus darbuotojų skaičiui, sugebėtų realiai vykdyti 60 savivaldybių – valstybinės žemės miestuose patikėtinių – veiklos priežiūrą ir kontrolę, jiems valdant patikėtą valstybinę žemę miestuose⁴¹. Taigi vien tik iš šių

36 *Ibid.*, 921.

37 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. kovo 22 d. nutarimas, *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 34-1620.

38 Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, *Valstybės žinios*, 1998-06-12, Nr. 54-1492; TAR, 2014-04-03, Nr. 4025.

39 Pagal Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 2 straipsnio 1 dalį, disponavimas turtu – teisė turtą parduoti, kitaip perleisti, taip pat išnuomoti, įkeisti arba kito kiu būdu keisti jo teisinę būklę.

40 „Antikorupcinio vertinimo išvada dėl Žemės įstatymo pakeitimo įstatymo projekto Nr. XIVP-1625“, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/4ac95170dff211ecb1b39d276e924a5d?positionInSearchResults=0&searchModelUUID=5307c81c-7fb7-4f0e-9021-0078f769a29c>.

41 „Seimo kanceliarijos Teisės departamento 2022-05-17 išvada Nr. XIVP-1625 Dėl Lietuvos Respublikos Žemės įstatymo Nr. I-446 pakeitimo įstatymo projekto“, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/73c-61670d5a311ecb1b39d276e924a5d?jfwid=-153nfmctwn>.

išvadų galima įžvelgti tokias priežastis, kaip tai, kad savivaldybės ne visada sieks užtikrinti visos valstybės interesus, kad įsivyras skirtinga sprendimų dėl valstybinės žemės naudojimo praktika, kad savivaldybės nesugeba ir nesugebės racionaliai valdyti ir naudoti valstybinę žemę.

Tačiau sėkmingam valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos įvykdymui reikšmingas ir kitų funkcijų, susijusių su valstybinės žemės valdymu ir disponavimu, kokybiškas atlikimas laiku. Šiuo aspektu išskirtinas teritorijų planavimo dokumentų rengimas, tinkamas duomenų Nekilnojamojo turto registre tvarkymas, valstybinės žemės sklypų suformavimas, nuosavybės teisių atkūrimas.

Vis dėlto valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos metu savivaldybėms suteiktos platesnės valstybinės žemės valdymo miestuose ir miesteliuose patikėjimo teise funkcijos gali būti vertinamos kaip teigiamas postūmis, tačiau tai, ar bus pasiekti reformos metu iškelti tikslai, iš esmės priklausys nuo to, kaip numatyta reforma bus įgyvendinama kituose etapuose, kokie bus priimti poįstatyminiai teisės aktai, kaip savo įgaliojimais naudosis savivaldybių institucijos, taip pat kaip savo įgaliojimus vykdys Nacionalinė žemės tarnyba, kuriai priskirta savivaldybių, kaip valstybinės žemės patikėtinių, priežiūra ir kontrolė.

Išvados

1. Lietuvos Respublikos Seimas, priimdamas 2022 m. birželio 30 d. Lietuvos Respublikos žemės įstatymo Nr. I-446 pakeitimo įstatymą Nr. XIV-1311 ir susijusių įstatymų pakeitimus, pradėjo valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformą, kuriai prielaidas sudarė ilgą laiką ryškėjusios neigiamos tendencijos, susijusios su investicijų mažėjimu, administracine našta, teritorijų planavimo ir statybos procesų stabdymu bei nepasitikėjimu valstybinėje žemėje įgyvendinamais projektais. Idėja valstybinės žemės valdymo klausimus pavesti savivaldybių kompetencijai sietina su savivaldos tradicija Europos valstybėse ir Europos vietos savivaldos chartija, taip pat tokio reguliavimo patirtimi nuo Lietuvos Nepriklausomybės atkūrimo iki apskričių įsteigimo 1995 m.
2. Valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos metu nuo 2023 m. sausio 4 d. praplėsta Aplinkos ministerijos kompetencija formuoti valstybės politikos žemės tvarkymo srityje ir jos pavaldumui priskirta Nacionalinė žemės tarnyba, o nuo 2024 m. sausio 1 d. savivaldybės taps savivaldybės teritorijoje esančių miestų ir miestelių valstybinės žemės, perduotos Vyriausybės nutarimu, patikėtinėmis; savivaldybėms suteikiama kompetencija nuomoti ar suteikti panaudai patikėjimo teise valdomus valstybinės žemės sklypus, išskyrus jų pardavimą; Nacionalinė žemės tarnyba vykdys savivaldybių, kaip valstybinės žemės patikėtinių, priežiūrą ir kontrolę; žemės naudojimo valstybinę kontrolę priskirta Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos.
3. 2022 m. priimtas Žemės įstatymo pakeitimo įstatymas numato savivaldybių, kaip patikėtinių, funkcijų praplėtimą ta apimtimi, kiek joms Vyriausybės nutarimu bus perduota valdyti miestų ir miestelių valstybinę žemę, t. y. vien tik įstatymo nuostatos nėra pakankamas pagrindas savivaldybėms tapti valstybinės žemės miestuose ir miesteliuose patikėtinėmis. 2010 m. priimtame, bet Lietuvos Respublikos Prezidento nepasirašytame Žemės įstatymo pakeitimo įstatyme buvo numatytas visos miestuose esančios žemės perdavimas patikėjimo teise valdyti savivaldybėms, nereikalaujant papildomų Vyriausybės nutarimų priėmimo.
4. Įgyvendinus valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformą savivaldybės patikėjimo teise valdomą žemę galės nuomoti ar suteikti panaudai, tačiau neturės teisės ja disponuoti (parduoti). Modelio, pagal kurį savivaldybėms negali būti suteikiama teisė disponuoti patikėjimo teise valdoma valstybine žeme, pasirinkimas aiškinamajame rašte siejamas išimtinai su Kons-

titucinio Teismo doktrinos, suformuotos Konstitucinio Teismo 2003 m. rugsėjo 30 d., 2005 m. rugpjūčio 23 d. nutarimuose, reikalavimais. Įstatymų leidėjas turi plačią diskreciją pasirinkti, kaip reguliuoti valstybinės žemės valdymo klausimus ir kokioms institucijoms suteikti įgaliojimus, todėl, diskutuojant apie galimų modelių alternatyvas ir geriausio modelio, kuris atitiktų veiksmingumo, tikslingumo ir efektyvumo kriterijus, parinkimą, galėtų būti atsižvelgiama ir į šiame straipsnyje atliktą analizę, kurioje iškeltos abejonės dėl pasirinkto modelio pagrindimo remiantis minėta Konstitucinio Teismo doktrina.

Sėkmingas valstybinės žemės valdymo ir naudojimo reformos įvykdymas priklausys ir nuo kitų funkcijų, susijusių su valstybinės žemės valdymu ir disponavimu (pvz., teritorijų planavimo dokumentų rengimas, tinkamas duomenų Nekilnojamojo turto registre tvarkymas, valstybinės žemės sklypų suformavimas, nuosavybės teisių atkūrimas), taip pat nuo kokybiškų jų atlikimo laiku. Parenkant tinkamiausią modelį turėtų būti išsamiai išanalizuota ir įvertinta reali situacija, identifikuotos visos probleminės sritys, už tai atsakingos institucijos ir jų pajėgumai spręsti susidariusias problemas.

Legal Issues Surrounding the Reform of Land Management and Use

Mykolas Romeris University Law School
Public Law Institute

Prof. dr. Rasa Ragulskytė-Markovienė

E-mail: r.markoviene@mruni.eu

Dr. Leda Žilinskiė

E-mail: leda.zilinskiene@mruni.eu

DOI:10.13165/LT-22-01-09

Summary. *Following the adoption of the Law on Amendments to the Law on Land of the Republic of Lithuania No. I-446 (No. XIV-1311) by the Seimas of the Republic of Lithuania and amendments to 16 related laws on 30 June 2022, a reform of land management and use was launched in order to empower municipalities to manage state-owned land. The need to change certain relations in the management and use of state-owned land has long been expected. The concentration of the management of state-owned land, which is separated from the performance of municipal functions, in the National Land Service under the Ministry of Agriculture has led to the duplication of their functions and the excessive actions of these institutions. This has highlighted the problems of attracting investment in municipalities, as well as the problems that exist within the development of these territories and the fulfilment of the functions of other municipalities. This article analyses the key legal aspects of the content of the land management and use reform, and provides insights into the potential problems associated with its launch.*

Keywords: *legal aspects of land management and use reform, state-owned land trustees, municipalities, National Land Service*