

VšĮ „Investuok Lietuvoje“

Atviros Vyriausybės iniciatyvos

Disponavimo valstybinės ir savivaldybių žemės sklypais ir
žemėtvarkos procedūrų optimizavimas

Lyginamoji gerosios užsienio praktikos analizė

Diana Česonytė ir Vilius Sanda

Vilnius

2017



Kuriame
Lietuvos ateitį
2014–2020 metų
Europos Sąjungos
fondų investicijų
veiksmų programa

Turinys

1.	Įvadas	4 -
2.	Čekija.....	4 -
2.1.	Valstybei nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų perleidimas, kaip ekonominė paskata investicijoms pritraukti	4 -
2.1.1.	Čekijoje galiojantis teisinis reglamentavimas	4 -
2.1.2.	LR galiojantis teisinis reglamentavimas	5 -
2.1.3.	Išvados	6 -
2.2.	Nuosavybės teisės įgijimas į LEZ teritorijoje esančius valstybei ar jos teritoriniams administraciniams vienetams nuosavybės teise priklausančius žemės sklypus	6 -
2.2.1.	LR galiojantis teisinis reglamentavimas	6 -
2.2.2.	Čekijoje galiojantis teisinis reglamentavimas	7 -
2.2.3.	Išvados	8 -
2.3.	Rekomendacinio pobūdžio dokumentai, apimantys su valstybės teritoriniams administraciniams vienetams nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų perleidimu susijusius klausimus	8 -
2.3.1.	Situacija Čekijoje.....	8 -
2.3.2.	Situacija Lietuvoje	9 -
2.3.3.	Išvados	10 -
3.	Vengrija	11 -
3.1.	Pradinio įnašo dydžio kėlimas, kaip būdas optimizuoti aukcionų vykdymą	11 -
3.1.1.	LR galiojantis teisinis reglamentavimas	11 -
3.1.2.	Vengrijoje galiojantis teisinis reglamentavimas.....	11 -
3.1.3.	Išvados	11 -
4.	Rumunija	12 -
4.1.	Didžiausio žemės sklypo ekonominio potencialo atskleidimas, kaip kriterijus, vertinant pateiktą pasiūlymą	12 -
4.1.1.	Rumunijoje galiojantis teisinis reglamentavimas.....	12 -
4.1.2.	LR galiojantis teisinis reglamentavimas	13 -
4.1.3.	Išvados	14 -
4.2.	Galimybė netaikyti aukciono procedūros, plečiant investicinį projektą į greta esantį žemės sklypą.....	14 -
4.2.1.	LR galiojantis teisinis reglamentavimas	14 -
4.2.2.	Rumunijoje galiojantis teisinis reglamentavimas.....	15 -
4.2.3.	Išvados	16 -
5.	Lyginamosios gerosios užsienio praktikos analizės išvados	16 -

Santrumpos

<i>EK</i>	Europos Komisija
<i>ES</i>	Europos Sąjunga
<i>LEZ</i>	Laisvoji ekonominė zona
<i>LR</i>	Lietuvos Respublika
<i>LRV</i>	Lietuvos Respublikos Vyriausybė
<i>NT</i>	Nekilnojamas turtas
<i>TAR</i>	Teisės aktų registras
<i>TUI</i>	Tiesioginės užsienio investicijos

1. Įvadas

Atsižvelgiant į poreikį įvertinti užsienio šalyse taikomą, potencialiai LR galiojančio teisinio reglamentavimo, taikomo valdymui, naudojimui ir disponavimui valstybei ir savivaldybėms nuosavybės teise priklausančiais žemės sklypais bei pasirinktų žemėtvarkos procedūrų optimizavimui tinkamą gerąją praktiką, el. paštu buvo kontaktuojama su pasirinktų užsienio valstybių ambasadų, užsienio valstybių investicijas skatinančių institucijų atstovais, siekiant apsibrėžti projektui aktualių užsienio valstybėse taikomų teisės aktų ratą.

Pastebėtina, kad, įvertinus pateiktų prašymų suteikti informaciją pagrindu gautą informaciją, buvo nuspręsta atlikti papildomą užsienio valstybėse taikomos gerosios praktikos paiešką. Išsirinkus kertinius raktažodžius ir išsivertus juos į tos šalies, kurios atžvilgiu vykdoma paieška, kalbą, buvo naudojamosi viešai prieinamais paieškos varikliais, aptikus potencialiai projektui aktualios informacijos, jos šaltiniai, įskaitant oficialius dokumentus ar kitą, tinklalapiuose viešai skelbiamą informaciją, buvo automatinė mašininė vertimo sistemų pagalba verčiami į anglų kalbą bei, esant poreikiui, toliau analizuojami. Šiuo būdu (1) **Čekija**; (2) **Vengrija**; bei (3) **Rumunija** buvo identifikuotos kaip šalys, kurios, tikėtina, taiko gerąją su valstybei bei savivaldybėms priklausančių žemės sklypų perleidimu ir jų perleidimo kontrole susijusią praktiką.

2. Čekija

Pastebėtina, kad Čekijoje: (1) galiojanti tvarka suteikia teisę valstybės viešojo sektoriaus institucijoms priimti sprendimus **perleisti nuosavybės teisę** į valstybei ar savivaldybėms priklausančius **žemės sklypus**, kaip ekonominę paskatą, investicinių projektų įgyvendinimui **žemesne nei rinkos kaina**; (2) galimybė **įgyti nuosavybės teisę į LEZ teritorijoje esančius** valstybei ar jos teritoriniams administraciniams vienetams nuosavybės teise priklausančius **žemės sklypus**; (3) yra sukurti **rekomendacinio pobūdžio dokumentai**, apimantys su valstybės teritoriniams administraciniams vienetams nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų perleidimu susijusius klausimus.

2.1. Valstybei nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų perleidimas, kaip ekonominė paskata investicijoms pritraukti

2.1.1. Čekijoje galiojantis teisinis reglamentavimas

Čekijoje investuotojams skiriama parama yra kodifikuota viename investicines paskatas reglamentuojančiame teisės akte – 2000 m. vasario 24 d. investicinių paskatų ir tam tikrų teisės aktų pakeitimo įstatyme Nr. 72/2000 (*Zákon 72/2000 o investičních pobídkách a o změně některých zákonů (zákon o investičních pobídkách)*) (**Investicinių paskatų įstatymas**). Šiuo įstatymu valstybė įdiegė valstybės pagalbos schemą N 259/2004, dėl kurios EK priėmė sprendimą nereikšti prieštaravimų¹. Investicinių paskatų įstatymu reglamentuojama regioninė pagalba, įdarbinimui ir mokymams skirta pagalba, bendrosios investicinių paskatų teikimo sąlygos, investicinių paskatų teikimo procedūra ir valstybės valdžios įsitraukimas, siekiant paremti

¹ EK 2004 m. liepos 14 d. sprendimas C(2004)2631.

ekonominių vystymąsi ir naujų darbo vietų kūrimą Čekijos Respublikoje. Investicinės paskatos yra teikiamos fizinių ar juridinių asmenų, atitinkančių tiek investuotojams, tiek investiciniam projektui Investicinių paskatų įstatymu numatytas sąlygas, tam tikslui paskirtai institucijai pateiktų paraiškų pagrindu.

Valstybei ar valstybės teritoriniams administraciniams vienetams nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų perleidimas žemesne nei rinkos kaina, kaip investicinė paskata, yra numatytas Investicinių paskatų įstatymo 1a str. 1 d. (a) p. 2. papunkčiu:

„Pro účely tohoto zákona se rozumí

a) investiční pobídkou veřejná podpora ve formě

<...>

převodu pozemků včetně související infrastruktury za zvýhodněnou cenu,²

Investicinių paskatų įstatyme naudojama formuluotė suponuoja prielaidą, kad valstybei ar valstybės teritoriniams administraciniams vienetams nuosavybės teise priklausantys žemės sklypai taip pat gali būti privatiems subjektams investicinių projektų įgyvendinimui perleidžiami ir neatlygintinai.

2.1.2. LR galiojantis teisinis reglamentavimas

2014 m. spalio 3 d. LR ūkio ministro įsakymu Nr. 4-710 „Dėl Valstybės pagalbos teikimo schemos „TUI Invest Lt+“ patvirtinimo“³ (**Įsakymas Nr. 4-710**) patvirtinta valstybės pagalbos teikimo schema „TUI Invest Lt+“. Įsakymas Nr. 4-710 skirtas apibrėžti regioninės investicinės valstybės pagalbos teikimo sąlygas bei taisykles, siekiant paskatinti TUI pritraukimą į LR. Pastebėtina, kad valstybės pagalbos schema „TUI Invest Lt+“ taikoma tik tiems investicijų projektams, kurie atitinka LR investicijų įstatymo⁴ (**Investicijų įstatymas**) 12 str. 2 d. 1 ir 7 p., 13 str. 1 d. 6 p. nustatytą valstybinę investavimo politiką ir 2014 m. birželio 17 d. Komisijos reglamento (ES) Nr. 651/2014⁵ ir 2013 m. gruodžio 18 d. Komisijos reglamentu (ES) Nr. 1407/2013⁶ (**Reglamentas Nr. 1407/2013**) nustatytus reikalavimus regioninei investicinei pagalbai.

² *„For the purposes of this Act, it is understood
(a) an investment incentive in the form of public aid
<...>*

2. the transfer of land including the related infrastructure at a discounted price,“

³ 2014 m. spalio 3 d. LR ūkio ministro įsakymas Nr. 4-710 „Dėl Valstybės pagalbos teikimo schemos „TUI Invest Lt+“ (TAR, 2014-10-06, Nr. 13727).

⁴ 1999 m. liepos 7 d. Lietuvos Respublikos investicijų įstatymas Nr. VIII-1312 (Valstybės žinios, 1999-07-30, Nr. 66-2127).

⁵ 2014 m. birželio 17 d. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 651/2014, kuriuo tam tikrų kategorijų pagalba skelbiama suderinama su vidaus rinka taikant Sutarties 107 ir 108 straipsnius.

⁶ 2013 m. gruodžio 18 d. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 1407/2013 dėl Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 107 ir 108 straipsnių taikymo *de minimis* pagalbai.

Investicijų įstatymu numatyti investavimo skatinimo būdai. Investicijų įstatymo 13 str. pateikiamas valstybės taikomų priemonių sąrašas, kuris, *inter alia*, apima ir su valstybinės žemės sklypų perleidimu susijusias priemones. Investicijų įstatymo 13 str. 1 d. 8) p. numatyta:

„LR] įstatymų nustatytais atvejais valstybinė žemė investuotojui išnuomojama ne aukciono būdu;“

2.1.3. Išvados

Atkreiptinas dėmesys, kad Investicijų įstatymo 13 str. 1 d. 8) p. įtvirtinta nuostata vertintina kritiškai dėl trijų aspektų: (1) nuostata apima išskirtinai **tik valstybei** nuosavybės teise **priklausančius žemės sklypus**; (2) nuostata apima išskirtinai **tik nuomos santykius**; (3) **nuostata** yra **blanketinio pobūdžio**, nesuteikianti investuotojams nei teisių, nei pareigų, priklauso nuo LR įstatymuose įtvirtinto reglamentavimo⁷. Vertinant šią aplinkybę, darytina išvada, kad šios formuluotės reguliavimo apimtis yra per siaura ir pastarosios įtraukimas į investicinių paskatų sąrašą nepalengvina investicinio projekto įgyvendinimui reikalingo žemės sklypo perleidimo procedūros. Dėl to yra tikslinga įvertinti naujų, su valstybei nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų perleidimu susijusių, investicinių paskatų formų sukūrimo galimybę, pvz., valstybei ar valstybės teritoriniams administraciniais vienetams nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų TUI pagrindu įgyvendinamų investicinių projektų įgyvendinimui perleidimą žemesne nei rinkos kaina ar perleidimą neatlygintinai.

2.2. Nuosavybės teisės įgijimas į LEZ teritorijoje esančius valstybei ar jos teritoriniams administraciniais vienetams nuosavybės teise priklausančius žemės sklypus

2.2.1. LR galiojantis teisinis reglamentavimas

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalies įgyvendinimo konstitucinio įstatymo⁸ (**Konstitucinis įstatymas**) 9 str. 1 d. 10) p. numatyta, kad užsieniečiai ir užsienio juridiniai asmenys, taip pat užsienio valstybėse įsteigtos organizacijos, neturinčios juridinio asmens statuso, tačiau turinčios civilinį teisingumą pagal pastarųjų valstybių įstatymus negali įsigyti:

„įstatymų nustatyta tvarka [LEZ] teritorijai skirt[ų] žemės [sklypų].“

Šiai diskriminaciniu aspektu svarstytinai tvarkai buvo numatytas laikinas galiojimo periodas: Konstitucinio įstatymo 17 str. 1 d. numatyta, kad:

⁷ Pvz.: Žemės įstatymo 9 str. 6 d.

⁸ 1996 m. birželio 20 d. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalies įgyvendinimo konstitucinis įstatymas Nr. I-1392 (Valstybės žinios, 2003-04-09, Nr. 34-1418).

„L[R] Konstitucijos 47 str.[.] 3 d.[.] įgyvendinimo konstitucinio įstatymo trečiasis skirsnis galioja iki L[R] įstojimo į E[S] dienos.“

Vertinant aplinkybę, kad po LR įstojimo į ES dienos, draudimo įgyti nuosavybės teisę į įstatymų nustatyta tvarka LEZ teritorijai priskirtus žemės sklypus galiojimas baigėsi, kyla pagrįstų svarstymų, ar teisinis reglamentavimas, apimantis valstybei ir savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių bei LEZ teritorijai priklausančių žemės sklypų valdymą, naudojimą ir disponavimą, apima pakankamą reguliacinį spektrą.

Analizuojant dabar valstybei ir savivaldybei nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų pardavimą reglamentuojančiuose teisės aktuose numatytą tvarką bei sąlygas⁹, pastebėtina, kad valstybei ar savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų, patenkančių į LEZ teritoriją, atžvilgiu įstatymais ar įstatymus įgyvendinančiais teisės aktais nėra numatyta tvarka įgyti nuosavybės teisę į pastaruosius žemės sklypus. Tokią prielaidą sustiprina po LEZ steigimui, funkcionavimui ir likvidavimui LR taikomos tvarkos bei sąlygų, numatytų LR laisvųjų ekonominių zonų pagrindų įstatyme¹⁰ (**LEZ pagrindų įstatymas**), analizės priėtos išvados: (1) LEZ valdymo bendrovėms nėra suteikiama teisė perleisti nuosavybės teisę į valstybei ar savivaldybėms nuosavybės teise priklausančius žemės sklypus¹¹; (2) zonos įmonės neturi įstatymu suteikiamos teisės įgyti nuosavybės teisę į valstybei ar savivaldybėms nuosavybės teise priklausančius žemės sklypus LEZ teritorijoje¹².

2.2.2. Čekijoje galiojantis teisinis reglamentavimas

Čekijos Respublikoje teisinis reglamentavimas, taikomas valstybei ir teritoriniams administraciniams vienetams nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų valdymo, naudojimo ir disponavimo atžvilgiu, leidžia investuotojams įsigyti valstybei ir teritoriniams administraciniams vienetams nuosavybės teise priklausančius žemės sklypus, įtrauktus į LEZ teritoriją, pvz., strateginės *Ostrava-Mošnov* pramoninės zonos atveju investuotojams pardavimui yra parengti Ostravos miestui nuosavybės teise priklausančios žemės sklypai, bendrai sudarantys 71 hektaro plotą.¹³

⁹ 1998 m. gegužės 12 d. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo Nr. VIII-729 (Valstybės žinios, 1998-06-12, Nr. 54-1492) (**Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas**) 12 str. „Savivaldybių turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo“, 20 str. „Valstybės ir savivaldybių turto perdavimas kitų subjektų nuosavybėn“; Žemės įstatymo 10 str. „Valstybinės žemės perleidimas“, 19 str. „Savivaldybių žemės perleidimas“.

¹⁰ 1995 m. birželio 28 d. Lietuvos Respublikos laisvųjų ekonominių zonų pagrindų įstatymas Nr. I-976 (Valstybės žinios, 1995-07-19, Nr. 59-1462).

¹¹ Zonos valdymo bendrovėms suteikiamų teisių sąrašas pateikiamas LEZ pagrindų įstatymo 12 str. 1 d.

¹² Zonos įmonėms suteikiamos teisės fragmentiškai pateikiamos LEZ pagrindų įstatymo 5, 7, 8 str.

¹³ <https://www.ostrava.cz/cs/podnikatel-investor/investicni-prilezitosti/prumyslove-zony> (lankyta 2017 m. gruodžio 12 d.).

2.2.3. Išvados

Galimybės įgyti nuosavybės teisę į LEZ teritorijoje esančius valstybei ar savivaldybėms nuosavybės teise priklausančius žemės sklypus įtvirtinimas šiuo metu LR galiojančiame teisiniame reglamentavime galėtų atnešti išskirtinės pridėtinės vertės, įgyvendinant TUI pagrindu vykdomus investicinius projektus – reikšmingai padidinamas teisinio tikrumo lygis, investuotojui garantuojant galimybę eksploatuoti investiciniam projektui skirtą žemės sklypą net ir pasibaigus LEZ veiklos terminui.

2.3. Rekomendacinio pobūdžio dokumentai, apimantys su valstybės teritoriniams administraciniais vienetams nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų perleidimu susijusius klausimus

2.3.1. Situacija Čekijoje

Valstybei ar valstybės teritoriniams administraciniais vienetams nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų perleidimas privatiems subjektams, kaip investicinė paskata, gali būti laikytinas valstybės pagalba ir, jei tokios paskatos laikytinos valstybės pagalba, pastarosios turi atitikti ES valstybės pagalbai taikomus reikalavimus. Siekiant informuoti apie žemės sklypų ir pastatų perleidimui žemesne nei rinkos kaina, kaip investicinei paskatai, taikomas ES valstybės pagalbos taisyklės, užtikrinant investicines paskatas skiriančių institucijų ir pastarųjų paskatų gavėjų legitimius interesus, Čekijos pramonės ir prekybos ministerija parengė metodologines rekomendacijas regioniniams administraciniais vienetams ir savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų pardavimui žemesne nei rinkos kaina (*Metodické doporučení Ministerstva průmyslu a obchodu České republiky pro obce, města, kraje a příjemce veřejné podpory „Prevod pozemku a budov za zvýhodněnou cenu z majetku kraje a obcí“*). Šios metodologinės rekomendacijos, *inter alia*, apima: sąlygas, kurioms esant, regioniniams administraciniais vienetams ir savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų perleidimas nėra laikytinas valstybės pagalba; detalų pranešimo EK apie ketinamą suteikti valstybės pagalbą aprašymą; taikomas *de minimis* taisyklės. Įrodymai rodo, kad Čekijoje taikoma praktika dera su EK taikomomis valstybės pagalbos kontrolės taisyklėmis, tai pagrindžia EK priimami sprendimai, pvz., *Hyundai Motor Manufacturing Czech s.r.o.*¹⁴.

Vertinant Čekijos pramonės ir prekybos ministerijos iniciatyvą, dera pastebėti, kad tokiu būdu yra užtikrinamos vienodos veiklos sąlygos ir teisingos bei vienodos sąlygos tarpregioninei konkurencijai, įgalinant regioninę valdžią priimti savarankiškus, atitiktimi teisės aktų pagrindu keliamiems reikalavimams pasižyminčius, sprendimus. Taip pat tokiu būdu optimizuotas žemės sklypų investiciniams projektams perleidimas įneša tolygumo regioninio vystymosi atžvilgiu, suteikia kur kas daugiau apibrėžtumo potencialiems investuotojams, taip pat ir kompetentingiems viešojo sektoriaus institucijų darbuotojams. Akivaizdi tokių metodologinių rekomendacijų nauda pastebima valstybės teritorinių administracinių vienetų veikloje. Vadovaujantis Čekijoje galiojančio savivaldybių įstatymo Nr. 128/2000 (*Zákon č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení*) 85 str. a) ir m) p. numatyta, kad sprendimo priėmimas dėl NT įgijimo ar nuosavybės teisės

¹⁴.EK 2007 m. gegužės 10 d. sprendimo C(2007)1973 atitaisymas.

perleidimo kitiems subjektams, teisės statyti ar sutarčių dėl statybų savivaldybei nuosavybės teise priklausančiuose žemės sklypuose sudarymas yra išskirtinai savivaldybių taryboms priklausanti teisė:

„Zastupitelstvu obce je dále vyhrazeno rozhodování o těchto právních jednáních:

a) nabytí a převod hmotných nemovitých věcí včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, s výjimkou inženýrských sítí a pozemních komunikací, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce,

<...>

m) nabytí a převod práva stavby a smluvní zřízení práva stavby k pozemku ve vlastnictví obce,¹⁵

Mosto miesto magistrato 2017 m. sausio 1 d. sprendimu ID_PZmM_007 buvo patvirtintos Mosto miestui nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų bendrosios pardavimo taisyklės. Specialus režimas yra numatytas Mosto miesto magistrato 2017 m. gegužės 1 d. sprendimu ID_PZmM_009 patvirtintais principais, kurių pagrindu nustatomos strateginėje pramoninėje zonoje „Joseph“ esančių žemės sklypų ar jų dalių pardavimui taikomos sąlygos, įskaitant, bet neapsiribojant, investuotojo teisėmis bei pareigomis, žemės sklypų kainodaros klausimais. Pastarojo dokumento atžvilgiu pastebėtina, kad dokumento rengimo procese buvo skrupulingai atsižvelgiama į iš ES *acquis communautaire* plaukiančius reikalavimus, taikomus, siekiant garantuoti efektyvų valstybės pagalbos kontrolės mechanizmo taikymą bei siekiant išvengti konkurencijos sąlygų iškraipymo ES bendrojoje rinkoje: naujai zonoje įsisteigusiems investuotojams žemės sklypai yra perleidžiami tik iki Reglamentu Nr. 1407/2013 leidžiamos *de minimis* ribos; žemės sklypo perleidimas investuotojo nuosavybėn taip pat priklauso nuo pastarojo įsipareigojimo naujai sukurtas darbo vietas nuosekliai išlaikyti atitinkamą laiko tarpą (palyginimui, 2014–2020 m. regioninės valstybės pagalbos gairių 37 p.).

2.3.2. Situacija Lietuvoje

Vadovaujantis šiuo metu LR galiojančiu teisiniu reglamentavimu: Žemės įstatymo 10 str. „Valstybinės žemės perleidimas“, 19 str. „Savivaldybių žemės perleidimas“; Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 20 str. „Valstybės ir savivaldybių turto perdavimas kitų subjektų nuosavybėn“, nuosavybės teisės perleidimas į žemės sklypus, nuosavybės teise priklausančius valstybei ar savivaldybėms, be tam tikrų išimčių, yra vykdomas, taikant pakankamai standartizuotą viešojo aukciono būdą.

¹⁵ *The municipal council is also subject to decision-making on the following legal proceedings:*

a) the acquisition and transfer of tangible immovable property including the extraction of immovable property under special laws, with the exception of utilities and roads, the transfer of apartments and non-residential premises from the property of the municipality,

<...>

m) the acquisition and transfer of the right of construction and the contractual establishment of the right of construction to the land owned by the municipality,

Turint omenyje, kad tiek valstybei, tiek savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų atžvilgiu nuomos institutas LR turi itin didelę reikšmę, atkreiptinas dėmesys į aplinkybę, kad valstybei priklausančių žemės sklypų ir savivaldybėms priklausančių žemės sklypų nuomai taikomos taisyklės nėra harmonizuotos. Siekiant savivaldos organams bei institucijoms suteikti didesnę autonomijos laipsnį, savivaldybių taryboms buvo suteikta teisė pačioms nuspręsti, kokių būdu bus nuomojami savivaldybei nuosavybės teise priklausančios žemės sklypai. Ši taisyklė yra įtvirtinta atskiruose teisės aktuose: Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 15 str. 8 d.:

„Savivaldybei nuosavybės teise priklausančias materialius turtus išnuomojamas savivaldybės tarybos nustatyta tvarka.“;

Žemės įstatymo 18 str. 1 d.:

„Savivaldybėms nuosavybės teise priklausančias žemės sklypai išnuomojami savivaldybių tarybų nustatyta tvarka.“

Pripažįstant, kad tokia praktika priartina pasirinktą valstybės valdymo modelį prie decentralizuoto valstybės valdymo modelio koncepcijos ir turi nemažų privalumų, konsultacijų su specialistais gautos informacijos pagrindu tenka pripažinti, kad praktikoje nutinka atveju, kai savivaldybėms priklausančios žemės sklypai buvo išnuomoti neturint savivaldybių tarybos patvirtintos savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų nuomos tvarkos, o savivaldybių tarybų patvirtintos turto nuomos tvarkos neretai numato išimtinės teisės atskirais atvejais turtą nuomoti be konkurso.

2.3.3. Išvados

Atsižvelgiant į Čekijoje taikomos praktikos pavyzdį ir jos atnešamus pozityvius rezultatus taip pat siekiant išvengti ydingos, šiuo metu vykdomos praktikos, sumažinti teisinio neapibrėžtumo lygį ir norint palengvinti savivaldybių administracijoms tenkančią administracinę naštą, yra tikslinga parengti rekomendacinio pobūdžio dokumentus, kuriais vadovaujantis savivaldybių tarybos galėtų įdiegti efektyvią savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų nuomos tvarką. Harmonizuotos žemės sklypų nuomos procedūros optimizuotų žemės sklypų investiciniams projektams perleidimą, įneštų tolygumo regioninio vystymosi atžvilgiu, suteiktų kur kas daugiau aiškumo potencialiems investuotojams, taip pat ir kompetentingiems viešojo sektoriaus institucijų specialistams.

3. Vengrija

Vengrijoje taikoma praktika aktuali LR galiojančio teisinio reglamentavimo atžvilgiu dėl valstybei nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų nuomos ir pardavimo aukcionų vykdymo metu taikomos praktikos – potencialiems aukciono dalyviams taikoma pakankamai **aukšta pradinio įnašo kartelė**.

3.1. Pradinio įnašo dydžio kėlimas, kaip būdas optimizuoti aukcionų vykdymą

3.1.1. LR galiojantis teisinis reglamentavimas

LRV 2014 m. kovo 19 d. nutarimu Nr. 261 „Dėl Valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos aukcionų organizavimo taisyklių patvirtinimo“ patvirtintomis Valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos aukcionų organizavimo taisyklėmis (**Taisyklės**) nustatyta valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos atviro ir uždaro aukciono organizavimo ir vykdymo tvarka. Taisyklių 4 p. numatyta, kad:

*„Asmuo, pageidaujantis dalyvauti aukcione, turi būti <...> sumokėjęs į <...> nurodytą finansų įstaigos <...> sąskaitą pradinį įnašą – **5 procentus** norimo pirkti valstybinės žemės sklypo pradinės pardavimo kainos arba vienerių metų pradinio žemės nuomos mokesčio dydžio sumą.“*

3.1.2. Vengrijoje galiojantis teisinis reglamentavimas

Vengrijos Vyriausybės dekreto 191/2014 (VII.31.) 5 str. a) p. numatyta, kad aukcione dalyvauti gali:

„<...> aki a) előlegként a föld becsértékének 10%-át legkésőbb az árverés megkezdése előtt a mezőgazdasági igazgatási szervnél letétbe helyezte,¹⁶“

3.1.3. Išvados

Nors aukciono vykdymo procedūrų aspektu Vengrijos ir Lietuvos praktikos yra labai artimos, svarbu pažymėti, jog, lyginant su Lietuva, Vengrijoje yra taikomas aukštesnis pradinio įnašo reikalavimas. Vengrijoje taikoma praktika mažina riziką, kad žemės sklypai bus perleidžiami ne didžiausią pridėtinę vertę kursiantiems investiciniams projektams, potencialiai bus užkardomas piktnaudžiavimas aukciono dalyviams suteikiamomis teisėmis. Ši praktika galėtų būti efektyviai pritaikoma ir LR organizuojamų aukcionų metu, perleidžiant nuosavybės teisę į valstybei ar

¹⁶ „<...> who, [i]n advance, deposited 10% of the land value of the land with the agricultural administration body before starting the auction.“

savivaldybėms priklausančius žemės sklypus ar nuomojant pastaruosius. Taip pat analizės metu pastebėta, kad Žemės įstatymo 19 str. 2 d. numatyta savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių, statiniais ar įrenginiais neužstatytų žemės sklypų pardavimas vykdomas aukciono būdu, tačiau tokia tvarka nėra parengta¹⁷.

4. Rumunija

Rumunijoje galiojantis teisinis reglamentavimas LR yra aktualus dėl dviejų aplinkybių: (1) tam tikrais atvejais valstybei ar teritoriniams administraciniais vienetams nuosavybės teise priklausančio žemės sklypo perleidimas priklauso ne tik nuo pasiūlymo vertinimo, atsižvelgiant į piniginę pasiūlymo išraišką, tačiau taip pat įvertinant, kurio pasiūlymo pagrindu vykdoma veikla **atskleistų didžiausią žemės sklypo ekonominį potencialą**; (2) tam tikrais atvejais investicinio projekto plėtrai į greta esantį žemės sklypą, siekiant išsinuomoti pastarąjį, yra **netaikoma viešojo aukciono procedūra**.

4.1. Didžiausio žemės sklypo ekonominio potencialo atskleidimas, kaip kriterijus, vertinant pateiktą pasiūlymą

4.1.1. Rumunijoje galiojantis teisinis reglamentavimas

Vadovaujantis Rumunijoje galiojančio valstybei priklausančio turto ir jo statuso įstatymo Nr. 213 (*legea nr. 213/1998 privind bunurile proprietate publica*) 15 str. koncesijos ar valstybei priklausančio turto nuoma Rumunijoje vyksta viešųjų aukcionų pagrindu:

„Concesionarea sau inchirierea bunurilor proprietate publica se face prin licitatie publica, in conditiile legii.“¹⁸

Koncesijų atveju taikomos bendro pobūdžio procedūros yra numatytos atskiru teisės aktu. Įstatymas Nr. 100/2016 (*legea nr. 100/2016 privind concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii*) reglamentuoja koncesijų pagrindu vykdomų darbų ir paslaugų tvarką bei sąlygas. Į šio teisės akto reguliavimo apimtį patenka koncesijų, paslaugų koncesijų sutarčių sudarymo, teisinio režimo, taikytino pastariesiems ir tam tikrų jų vykdymo aspektai. Pastebėtina, kad specialiosios nuostatos, taikytinos tam tikrais, įstatymu numatytais, atvejais yra pateikiamos atskiruose teisės aktuose.

¹⁷ Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 21 str. apibrėžta viešo aukciono procedūra apima valstybei ar savivaldybei priklausančius žemės sklypus tik tuo atveju, kai žemės sklypas yra perleidžiamas kartu su nekilnojamoju turto. Priešingai nei valstybei nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų atveju (LRV 2014 m. kovo 19 d. nutarimas Nr. 261 „Dėl Valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos aukcionų organizavimo taisyklių patvirtinimo“), savivaldybėms priklausančių žemės sklypų, kuriuose nėra statinių ar įrenginių, pardavimo aukcionų organizavimo taisyklės nėra parengtos.

¹⁸ „Concession or rental of public property shall be made through a public auction, subject to the law.“

Leidimo vykdyti statybos darbus ir statybos darbų vykdymo įstatymu Nr. 50/1991 (*legea 50/1991 privind autorizarea executarii lucrarilor de constructii*) Rumunijos įstatymų leidėjas numatė specialų režimą, taikomą koncesijos pagrindu vykdytiniams statybos darbams reikalingų žemės sklypų perleidimo atžvilgiu. Remiantis anksčiau paminėto įstatymo 13 str. 3 d., koncesijos pagrindu vykdytiniams statybos darbams reikalingi žemės sklypai yra perleidžiami statyboms, vertinant ne tik potencialių koncesininkų konkurso metu pateiktų pasiūlymų piniginę išraišką, bet ir vertinamojo pobūdžio aplinkybę – kurio iš konkurso dalyvių įgyvendinamas projektas ateityje atskleis didžiausią žemės sklypo ekonominį potencialą:

„Concesionarea se face pe baza de oferte prezentate de catre solicitanti, cu respectarea prevederilor legale, urmarindu-se valorificarea superioara a potentialului terenului.“¹⁹

4.1.2. LR galiojantis teisinis reglamentavimas

Palyginimui, LR galiojantis teisinis reglamentavimas nenumato kitų kriterijų nei kaina pateiktų valstybei ar savivaldybei nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų pardavimo ar nuomos pasiūlymų vertinimui. LR žemės įstatymo²⁰ (**Žemės įstatymas**) 10 str. 4 d. numatyta:

*„Valstybinės žemės sklypai <...> parduodami aukciono būdu asmeniui, kuris už parduodamą žemės sklypą pasiūlo **didžiausią kainą**.“*

LRV nutarimo „Dėl Valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos aukcionų organizavimo taisyklių patvirtinimo“²¹ 10 p. numatyta, kad:

*„[a]ukciono dalyvis, iki pasibaigiant aukcionui pasiūlęs **didžiausią valstybinės žemės sklypo pardavimo kainą** arba žemės **nuomos mokesčio dydį** metams, laikomas aukciono laimėtoju.“*

LR valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 21 str. 1 d. pateikiama viešojo aukciono definicija ir taip pat nurodoma, koku pagrindu yra atrenkamas subjektas, su kuriuo bus sudaroma valstybei ar savivaldybėms nuosavybės teise priklausančio NT ir jam priskirto žemės sklypo (jeigu žemės sklypas yra parduodamas kartu su NT):

¹⁹ „The concession is made on the basis of offers submitted by the applicants, in compliance with the legal provisions, aiming at the superior capitalization of the potential of the land.“

²⁰ 1994 m. balandžio 26 d. Lietuvos Respublikos žemės įstatymas Nr. I-446 (Valstybės žinios, 1994-05-06, Nr. 34-620).

²¹ LRV 2014 m. kovo 19 d. nutarimas Nr. 261 „Dėl Valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos aukcionų organizavimo taisyklių patvirtinimo“ (TAR, 2014-03-27, Nr. 3555).

*„<...> nekilnojamojo turto ir jam priskirto žemės sklypo ar kitų nekilnojamųjų daiktų pirkimo–pardavimo sutartys sudaromos su **didžiausią kainą pasiūliusiu** viešo aukciono dalyviu.“*

4.1.3. Išvados

Didžiausio žemės sklypo ekonominio potencialo atskleidimas, kaip kriterijaus, vertinant pateiktą pasiūlymą, įtraukimas leistų praplėsti šiuo metu taikomą pasiūlymų vertinimo metodiką: neapribojant pasiūlymų vertinimo metodikos vienu kriterijumi – didžiausia pateikta kaina; pateikto pasiūlymo vertinimui pasitelkiant daugiau kriterijų, tarp kurių taip pat galėtų būti: Rumunijoje taikomas didžiausio žemės sklypo ekonominio potencialo atskleidimo kriterijus; numatyta investicinių išlaidų į materialųjį ir nematerialųjį turtą apimtis; ar numatytų sukurti tiesioginių ir netiesioginių darbo vietų skaičius; investicinio projekto trukmė ir įgyvendinimo įsibėgėjimo greitis ir/ar kiti kriterijai, atsižvelgiant į egzistuojančius poreikius. Svarstant naujų vertinamojo pobūdžio kriterijų įtraukimą, taip pat tikslinga apsvarstyti, ar tokio pobūdžio vertinimui aukciono procedūra yra tinkamiausia opcija. Konceptualiai naujos tvarkos žemės sklypų investiciniams projektams perleidimui įdiegimas galėtų įgalinti viešojo sektoriaus institucijas pasirinkti, kurių investicinių projektų pagrindu būtų sukuriama didžiausia pridėtinė vertė.

4.2. Galimybė netaikyti aukciono procedūros, plečiant investicinį projektą į greta esantį žemės sklypą

4.2.1. LR galiojantis teisinis reglamentavimas

Apibendrintai galima teigti, kad tiek valstybei, tiek savivaldybėms nuosavybės teise priklausantys žemės sklypai yra parduodami ar nuomojami privatiems asmenims viešojo aukciono būdu, remiantis pastarojo rezultatais.

Žemės įstatymo 10 str. 4 d. įtvirtinta prievolė valstybei nuosavybės teise priklausančius žemės sklypus perleisti privačių asmenų nuosavybėn viešojo aukciono būdu visais atvejais, išskyrus numatytas išimtis:

*„**Valstybinės žemės sklypai, išskyrus šio str[.]5 d[.] nustatytus atvejus, parduodami aukciono būdu <...>.**“*

Be to, Žemės įstatymo 9 str. 5 d. numatyta, kad valstybei nuosavybės teise priklausantys žemės sklypai privatiems asmenims nuomojami taip pat viešojo aukciono būdu, išskyrus įstatyme numatytas išimtis:

„Valstybinė žemė, išskyrus šio str[.] 6–9 d[.] nustatytus atvejus, išnuomojama aukciono būdu <...>.“

Pastebėtina, kad nenukrypstant nuo bendros tendencijos, taip pat ir savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių, statiniais ar įrenginiais neužstatytų žemės sklypų pardavimo atveju taip pat numatyta viešojo aukciono procedūra²². Žemės įstatymo 19 str. 2 d.:

„Savivaldybėms nuosavybės teise priklausančios žemės sklypai <...> parduodami aukcione [LR]V[...] nustatyta tvarka.“

Priešingai bendrai tendencijai, savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų atžvilgiu, LR galiojančiu teisiniu reglamentavimu savivaldybių taryboms numatyta laisvė pačioms pasirinkti, kokia tvarka bei sąlygomis bus nuomojami savivaldybėms nuosavybės teise priklausančios žemės sklypai. Plačiau šis aspektas aptariamas 2.3.2. skyriuje.

4.2.2. Rumunijoje galiojantis teisinis reglamentavimas

Rumunijoje taikomas teisinis reglamentavimas atitinkamais atvejais taip pat numato reikalavimą valstybei ir teritoriniams administraciniais valstybės vienetams nuosavybės teise priklausančius pagal teritorijų planavimo dokumentus statybai tinkamus žemės sklypus perleisti ar nuomoti viešojo aukciono būdu. Leidimo vykdyti statybos darbus ir statybos darbų vykdymo įstatymo Nr. 50/1991²³ (**Statybos įstatymas**) 13 str. 1 d., *inter alia*, numatyta galimybė nuomoti žemės sklypą viešųjų aukcionų būdu:

„Terenurile apartinand domeniului privat al statului sau al unitatilor administrative-teritoriale, destinate construirii, pot fi vandute, concesionate ori inchiriate prin licitatie publica, potrivit legii, in conditiile respectarii prevederilor documentatiilor de urbanism si de amenajare a teritoriului, aprobate potrivit legii <...>.“²⁴

Šiai taisyklei numatyta išimtis, taikytina valstybei ar mažesniems administraciniais vienetams priklausančių žemės sklypų nuomos atvejais. Statybos įstatymo 15 str. 1 d. e) punktu numatyta išimtis, kuri yra taikytina, siekiant plėsti statybas į šalia esantį, teritorijų planavimo dokumentų pagrindu statybai tinkamą žemės sklypą. Vadovaujantis šia taisykle, norint vykdyti investicinio

²² Kitokio pobūdžio reglamentavimas numatytas savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų nuomos atžvilgiu. Šiuo atveju viešojo aukciono procedūra nėra taikoma, tačiau šis niuansas bus aptariamas atitinkamoje lyginamosios analizės dalyje.

²³ *Legea 50/1991 privind autorizarea executarii lucrarilor de constructii.*

²⁴ *„The lands belonging to the private domain of the state or of the administrative-territorial units, destined for construction, may be sold, leased or leased by public auction, according to the law, subject to the provisions of the urbanism and landscaping documents approved according to the law <...>.“*

projekto plėtrą į šalia esantį žemės sklypą ir esant pastarojo savininko prašymui ar sutikimui, žemės sklypo perleidimui nuomos pagrindu netaikoma viešojo aukciono procedūra. Alternatyviai numatytas įstatymu apibrėžto dydžio mokėjimas arba žemės sklypas gali būti perleidžiamas laikinam naudojimui:

„Prin exceptie de la prevederile art. 13 alin. (1), terenurile destinate construirii se pot concesiona fara licitatie publica, cu plata taxei de redeventa stabilite potrivit legii, ori pot fi date in folosinta pe termen limitat, dupa caz, in urmatoarele situatii:

<...>

e) pentru extinderea constructiilor pe terenuri alaturate, la cererea proprietarului sau cu acordul acestuia;”²⁵

4.2.3. Išvados

Rumunijoje taikomos galimybės netaikyti viešojo aukciono, norint plėsti investicinį projektą į greta esantį žemės sklypą nuomos pagrindu, perėmimas į Lietuvoje galiojantį teisinį reglamentavimą pašalintų investuotojams kylančią riziką, jog suplanuota investicinio plėtra neįvyks dėl pastarajam investuotojui nepalankaus viešojo aukciono rezultato.

5. Lyginamosios gerosios užsienio praktikos analizės išvados

Įvertinus užsienio šalių taikomą gerąją praktiką, prieita prie žemiau išvardintų išvadų:

I. atsižvelgiant į Čekijoje taikomą gerąją praktiką:

- (1) **tikslinga įvertinti** naujų, su valstybei nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų perleidimu susijusių, **investicinių paskatų formų sukūrimo galimybę**, pvz., valstybei ar valstybės teritoriniams administraciniams vienetams nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų investicinių projektų įgyvendinimui perleidimą žemesne nei rinkos kaina ar perleidimą neatlygintinai;
- (2) numatyti **galimybę įgyti nuosavybės teisę į LEZ teritorijoje esančius** valstybei ar savivaldybėms nuosavybės teise priklausančius **žemės sklypus**;
- (3) **tikslinga parengti** rekomendacinio pobūdžio dokumentus, kurių pagrindu savivaldybių tarybos galėtų įdiegti efektyvią savivaldybėms nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų nuomos tvarką;

²⁵ „By way of exception to the provisions of Art. 13 par. (1), the land for construction can be auctioned without a public auction, with the payment of the royalties established according to the law, or may be put into use for the term-limited, as the case may be, in the following situations:

<...>

e) for the extension of the constructions on adjacent lands, at the request of the owner or with the agreement of the owner;“

- II. atsižvelgiant į Vengrijoje taikomą gerąją praktiką:
- (1) tikslinga **padidinti** dalyvavimui aukcione reikalingo **pradinio įnašo dydį**;
- III. atsižvelgiant į Rumunijoje taikomą gerąją praktiką:
- (1) tikslinga apsvarstyti galimybę įdiegti **konceptualiai naują žemės sklypų** investicinių projektų įgyvendinimui **perleidimo tvarką**;
 - (2) įtraukti **didžiausio žemės sklypo ekonominio potencialo atskleidimą, kaip kriterijų**, vertinant potencialius investicinių projektų pasiūlymus;
 - (3) įtraukti **galimybę netaikyti viešojo aukciono**, norint plėsti investicinį projektą į greta esantį žemės sklypą nuomos pagrindu, tuo atveju, **kuomet yra turimas žemės sklypo savininko prašymas ar sutikimas**.