

Lietuvos Respublikos Ministrėi Pirmininkei
ir Perteklinių reikalavimų verslui šalinimo
komisijos vadovei Ingai Ruginienei

2026 m. birželio 01 d., Nr. 26–092VS

DĖL PERTEKLINIO REGULIAVIMO VALSTYBINĖS ŽEMĖS VALDYMO IR ĮSIGIJIMO, TERITORIJŲ PLANAVIMO BEI STATYBOS SRITYSE

Lietuvos verslo konfederacija (toliau – LVK) kreipiasi į Lietuvos Respublikos Ministrę Pirmininkę ir Perteklinių reikalavimų verslui šalinimo komisijos vadovę Ingą Ruginienę dėl perteklinio reguliavimo atvejų valstybinės žemės valdymo ir įsigijimo, teritorijų planavimo bei statybos srityse. Toliau šiame rašte išsamiai pristatomi identifikuoti perteklinio reguliavimo atvejai, jų poveikis verslui ir pateikiami siūlymai dėl galimų sprendimų. LVK prašo šiuos atvejus ir siūlymus įtraukti į 2026 m. birželio 15 d. numatyto Perteklinių reikalavimų verslui šalinimo komisijos posėdžio darbotvarkę.

LVK nuosekliai siekia, kad biurokratinių kliūčių šalinimas taptų vienu iš valstybės prioritetų, sudarančiu sąlygas spartesniam ekonomikos augimui ir efektyvesniam viešojo sektoriaus veikimui.

Biurokratinių NŽT funkcijų valstybinės žemės valdyme atsisakymas

Lietuvoje buvo pradėta valstybinės žemės valdymo reforma, kurios esmė – daugiau sprendimų dėl valstybinės žemės perduoti savivaldybėms, sudarant sąlygas šiuos klausimus spręsti arčiau vietos bendruomenių, investuotojų ir teritorijų vystymo poreikių. Pirmasis šios reformos etapas buvo įtvirtintas 2022 m. birželio 30 d. priėmus Lietuvos Respublikos žemės įstatymo Nr. I-446 pakeitimo įstatymą Nr. XIV-1311, kurio nuostatos, susijusios su valstybinės žemės administravimo funkcijų perdavimu savivaldybėms, įsigaliojo nuo 2024 m. sausio 1 d.

Pirmuoju reformos etapu savivaldybėms patikėjimo teise buvo perduota valstybinė žemė miestų ir miestelių teritorijose, kuri nėra suplanuota valstybės reikmėms. Kartu savivaldybėms perduotos valstybinės žemės nuomos ir panaudos prašymų nagrinėjimo, sprendimų dėl valstybinės žemės nuomos ar panaudos priėmimo, tokių sutarčių sudarymo, servitutų nustatymo, įvairių sutikimų, susijusių su valstybine žeme, išdavimo ir kai kurios kitos žemėtvarkos funkcijos.

Ši reformos kryptis tęsiama 2025 m. gruodžio 18 d. priėmus Lietuvos Respublikos žemės įstatymo Nr. I-446 pakeitimo įstatymą Nr. XVP-699(2), kuriuo numatoma, kad nuo 2027 m. sausio 1 d. kaimų teritorijose esanti valstybinė žemė patikėjimo teise bus perduota valdyti savivaldybėms.

LVK palaiko šios reformos tikslus – mažinti perteklinę biurokratinę naštą, stiprinti savivaldybių savarankiškumą ir kurti žemės valdymo sistemą, kuri padėtų užtikrinti daugiau investicijų į Lietuvos ekonomiką.

Vis dėlto, siekiant, kad ši reforma pasiektų deklaruojamus tikslus, LVK įsitikinimu, būtina užtikrinti ne tik formalų funkcijų perdavimą savivaldybėms, bet ir realų jų savarankiškumą priimant sprendimus dėl patikėjimo teise valdomos valstybinės žemės. Šiuo metu savivaldybės negali atlikti joms priskirtos valstybinės žemės patikėtinio funkcijos, praktikoje jos išlieka priklausomos nuo Nacionalinės žemės tarnybos (toliau – NŽT) atliekamo vertinimo: savivaldybių sudaromi

valstybinės žemės nuomos ir panaudos sandoriai gali būti sudaromi tik gavus teigiamą NŽT išvadą, o po tokios išvados sandorio sąlygos negali būti keičiamos be pakartotinio NŽT vertinimo (Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 8 str. 7 d. ir 9 str. 11 d.).

Dėl to NŽT vaidmuo dalyje procedūrų veikia ne tik kaip teisėtumo priežiūra, bet ir kaip būtina papildoma sprendimų įgyvendinimo grandis, ribojanti savivaldybių galimybes savarankiškai ir operatyviai priimti bei įgyvendinti sprendimus dėl joms patikėjimo teise perduotos valstybinės žemės. Toks modelis riboja savivaldybių savarankiškumą, ilgina sprendimų priėmimo terminus, sukelia nepagrįstą perteklinę naštą tiek verslui, tiek savivaldybėms ir mažina pačios valstybinės žemės valdymo reformos efektyvumą, ypač tais atvejais, kai savivaldybės turi operatyviai spręsti teritorijų vystymo, investicijų, infrastruktūros ar valstybinės žemės įveiklinimo klausimus.

Atsižvelgdama į tai, LVK siūlo atsisakyti minėtos perteklinės NŽT patikrinimo procedūros ir nuosekliai tęsti valstybinės žemės valdymo reformos kryptį – aiškiai atskirti savivaldybių, kaip valstybinės žemės patikėtinių, sprendimų priėmimo funkcijas nuo NŽT vykdomos teisėtumo priežiūros.

LVK supranta NŽT, kaip priežiūros ir kontrolės institucijos, svarbą, todėl palaiko NŽT kontrolės funkcijų išlaikymą, tačiau siūlo ją labiau orientuoti į metodinę pagalbą, konsultavimą ir rizika pagrįstą teisėtumo priežiūrą, o ne į perteklinį išankstinį savivaldybių sprendimų ar sandorių vertinimą. Tokio modelio pavyzdys jau yra veikiantis Valstybinėje teritorijų planavimo ir statybos inspekcijoje (toliau – VTPSI). VTPSI konsultavimo taisyklėse nustatyta, kad konsultacijų tikslas – užtikrinti tinkamą ir vienodą teisės aktų nuostatų taikymo aiškinimą pagal VTPSI kompetenciją, o pati institucija viešai teikia konsultacijas teritorijų planavimo, statybos ir žemės naudojimo valstybinės priežiūros klausimais.

Valstybinės žemės pardavimas be aukciono

LVK vertinimu, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo (toliau – ŽĮ) 11 straipsnio 5 dalyje nustatyti atvejai, kai valstybinės žemės sklypai ar jų dalys gali būti parduodami be aukciono, nepagrįstai riboja fizinių ir juridinių asmenų galimybes įsigyti jų faktiškai naudojamus valstybinės žemės sklypus. Toks reguliavimas ne tik apsunkina privačių bei juridinių asmenų investicijas ir ilgalaikį veiklos planavimą, bet ir riboja valstybės bei savivaldybių galimybes efektyviai valdyti valstybinę žemę ir gauti pajamas į valstybės bei savivaldybių biudžetus. Dėl šios priežasties esamas reguliavimas laikytinas keliančiu neproporcingą ir perteklinę biurokratinę naštą. Toliau pateikiamas LVK situacijos vertinimas bei argumentai.

Pagal galiojantį ŽĮ 11 straipsnio 5 dalies 1 punkto reguliavimą valstybinės žemės sklypai ar jų dalys gali būti parduodami be aukciono fiziniams ir juridiniams asmenims tik tuo atveju, kai jie yra užstatyti šiems asmenims nuosavybės teise priklausančiais statiniais ar įrenginiais ir naudojami bei būtini jiems eksploatuoti pagal pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) naudojimo būdą. Taigi valstybinės žemės sklypo pardavimas be aukciono yra tiesiogiai siejamas ne vien su faktiniu sklypo naudojimu statiniams ar įrenginiams eksploatuoti, bet ir su formaliu statinio paskirties bei žemės sklypo naudojimo paskirties ir (ar) būdo atitikimu. Dėl tokio reguliavimo reikšmingai susiaurinamos fizinių ir juridinių asmenų galybės įsigyti faktiškai naudojamus valstybinės žemės sklypus, net ir tais atvejais, kai sklypai nėra reikalingi kitoms valstybės ar visuomenės reikmėms.

Pažymėtina, kad analogiškai apribojimai nėra taikomi valstybinės žemės nuomos be aukciono atveju. Pagal ŽĮ 9 straipsnio 6 dalies 1 punktą valstybinė žemė gali būti išnuomojama be aukciono, kai ji yra užstatyta fiziniams ar juridiniams asmenims nuosavybės teise priklausančiais ar jų nuomojamais statiniais ar įrenginiais ir naudojama šiems statiniams ar įrenginiams eksploatuoti. Skirtingai nei ŽĮ 11 straipsnio 5 dalies 1 punkte įtvirtinto pardavimo be aukciono atveju, ši nuomos be aukciono sąlyga nėra tiesiogiai susieta su statinių eksploatavimu pagal pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) naudojimo būdą. Be to, ŽĮ 9 straipsnio 23 dalyje numatyta galimybė be aukciono išnuomoti valstybinės žemės sklypą ar jo dalį, kuriame yra tik apleisti statiniai, tačiau analogiška galimybė pardavimo be aukciono reguliavime nėra įtvirtinta.

Toks nuomos ir pardavimo reguliavimo skirtumas vertintinas kaip teisiškai ir ekonomiškai nepagrįstas. Tais atvejais, kai valstybinės žemės sklypas faktiškai naudojamas esamiems statiniams ar įrenginiams eksploatuoti, nėra naudojamas kitais pagrindais ir nėra poreikio jį paimiti visuomenės poreikiams, vien formalus statinio paskirties ir žemės naudojimo paskirties ir (ar) būdo neatitikimas arba aplinkybė, kad sklype esantys statiniai yra apleisti, neturėtų savaime užkirsti kelio tokio sklypo pardavimui be aukciono. Priešingu atveju asmenys, kurie atitinka kitas valstybinės žemės įsigijimo sąlygas ir yra pasirengę už ją sumokėti, nepagrįstai verčiami tęsti nuomos santykius, vykdyti pastatų paskirties keitimo, jų remonto procedūras, o valstybė ir savivaldybės netenka galimybės efektyviau sutvarkyti žemės naudojimo santykių bei greičiau gauti pajamų iš valstybinės žemės pardavimo.

Atsižvelgiant į tai, LVK siūlo svarstyti pakeisti Lietuvos Respublikos žemės įstatyme numatytą valstybinės žemės sklypų (jų dalių) pardavimo be aukciono reguliavimą panaikinant reikalavimą, kad fiziniams ir juridiniams asmenims nuosavybės teise priklausantys statiniai ar įrenginiai būtų naudojami bei būtini eksploatuoti pagal pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir (ar) naudojimo būdą, paliekant sąlygą, kad valstybinės žemės sklypai (jų dalys) be aukciono parduodami, kai jie užstatyti fiziniams ir juridiniams asmenims nuosavybės teise priklausančiais statiniais ar įrenginiais ir naudojami šiems statiniams ar įrenginiams eksploatuoti, išskyrus atvejus, kai yra numatoma, jog atitinkamas valstybinės žemės sklypas gali būti paaimamas visuomenės poreikiams tenkinti. Savininko pareiga suvienodinti pastato paskirtį ir žemės sklypo naudojimo būdą, pareiga apleistą pastatą sutvarkyti arba jį nugriauti gali būti numatoma pirkimo – pardavimo sutartyse. Valstybės ir savivaldybės interesas, kad parduodant žemę jos vertė būtų nustatoma pagal geriausią galimą panaudojimą (didžiausią vertę lemiantį teritorijų planavimo dokumentais leidžiamą žemės naudojimo būdą) gali būti užtikrinta papildomomis teisės aktų nuostatomis, reglamentuojančiomis žemės sklypų vertės nustatymą jų pardavimo ne aukciono tvarka tikslu.

Dviejų naudojimo būdų sklypuose nustatymas

Praktikoje yra susiduriama su problema, kai vienas žemės sklypas pagal bendrojo plano sprendinius patenka į kelias skirtingas funkcines zonas: pavyzdžiui, dalis sklypo patenka į teritoriją, kurioje pastatų statyba galima, o kita dalis – į miškų, vandenių, žemės ūkio, želdynų, inžinerinės infrastruktūros koridorių, vandenviečių ar kitas pastatais neužstatomas zonas.

LVK vertinimu, tokiais atvejais nėra tikslinga drausti viename žemės sklype nustatyti kelis žemės naudojimo būdus, jeigu tokie naudojimo būdai atitinka bendrojo plano sprendinius. Toks formalus draudimas nepagrįstai apsunkina tokių sklypų administravimą ir neatitinka faktinių teritorijų planavimo dokumentuose nustatytų sprendinių, taip keliant perteklinę biurokratinę našta ir stabdant Lietuvos ekonomikai reikalingas investicijas.

Kartu būtina aiškiai įtvirtinti, kad kelių žemės naudojimo būdų nustatymas viename sklype nesudaro pagrindo statyti pastatus tose sklypo dalyse, kuriose pastatų statyba pagal bendrojo plano sprendinius nėra galima. Jeigu sklypo dalis patenka į neurbanizuojamą ar pastatais neužstatomą funkcinę zoną, joje gali būti nustatomi tik tokiai zonai leidžiami naudojimo būdai, tačiau tai nekeičia šios teritorijos neužstatomo pobūdžio.

LVK siūlo nustatyti, kad tais atvejais, kai vienas žemės sklypas patenka į kelias funkcines zonas, užstatymo tankio ir užstatymo intensyvumo rodikliai būtų skaičiuojami tik nuo tos sklypo dalies, kurioje pastatų statyba pagal bendrojo plano sprendinius yra galima. Sklypo dalys, patenkančios į miškų, vandenų, žemės ūkio, želdynų, inžinerinės infrastruktūros koridorių, vandenviečių ar kitas neužstatomas zonas, neturėtų būti įtraukiamos į užstatymo rodiklių skaičiavimą, o pastatų statyba jose netaptų galima.

Tokiu reguliavimu būtų sudaryta galimybė racionaliai nustatyti kelis žemės naudojimo būdus viename sklype, kartu užtikrinant, kad nebūtų dirbtinai didinamos užstatymo galimybės ir nebūtų apeinami bendrojo plano sprendiniai.

Tuo atveju, jeigu nebūtų pritarta siūlymui atkurti galimybę du žemės naudojimo būdus nustatyti mero arba jo įgalioto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu, būtų tikslinga numatyti alternatyvias administracines procedūras, kurios leistų per trumpesnius terminus pasiekti iš esmės tą patį rezultatą. Šiuo tikslu LVK siūlo optimizuoti žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektų rengimo procesą šiais būdais:

- Nustatyti, kad rengiant žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektus projekto rengimo reikalavimų gavimas nėra privalomas, o planavimo iniciatorius turi teisę savo rizika vykdyti planavimą vadovaudamasis teisės aktais.
- Nustatyti, kad rengiant žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektus projekto inicijavimo stadija ir leidimo viešinti stadija gali būti sujungiamos. Tokiu atveju iniciatorius, inicijuodamas žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projekto (ŽSFPP) administracinę procedūrą, galėtų teikti jau parengtą projektą, o savivaldybės įgaliotas valstybės tarnautojas vienu sprendimu galėtų pritarti tokio projekto rengimui ir jo tikslams, leisti pateiktą projektą viešinti bei nustatyti projektą derinsiančius subjektus.
- Nustatyti, kad sprendinių derinimo stadijoje, jeigu institucija per 10 darbo dienų terminą plano nesuderina ir nepateikia pastabų, projektas laikomas suderintu.

Kartu, siekiant išvengti skirtingo šių procedūrų taikymo praktikoje, LVK siūlo aiškiai įvardyti, kad keli vieno žemės sklypo žemės naudojimo būdai aiškiai lokalizuotose sklypo dalyse gali būti nustatomi žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektais, jeigu tai neprieštarauja teritorijų planavimo dokumentams. Tokia nuostata reikalinga, nes sklypų valdytojai kartais susiduria su interpretacijomis, jog kelių žemės naudojimo būdų nustatymas viename sklype galimas tik detaliuoju planu. Detalusis planavimas gali būti vykdomas tik kvartalais, todėl tai reiškia brangius, daugelį asmenų įtraukiančius ir itin ilgai trunkančius procesus. Tuo tarpu kelių naudojimo būdų nustatymas viename žemės sklype yra lokalus, su atskirų to paties sklypo dalių skirtingu panaudojimu susijęs klausimas, kuris dažnai net nėra susijęs su plėtra, o kyla iš poreikio pakeisti esamo pastato paskirtį. Reguliavimas, kuris įpareigoja pastato savininką rengti viso kvartalo detalių planą vien tam, kad gamybinio pastato paskirtis būtų pakeista į paslaugų paskirtį, yra neproporcingas, skatinantis teisės aktų nesilaikymą ir didinantis korupcijos riziką. LVK manymu,

net ir tais atvejais, kai žemės sklypui galioja detalusis planas, turėtų egzistuoti greitesnė ir paprastesnė žemės naudojimo būdo keitimo žemės sklype ar jo dalyje procedūra, panaši į Teritorijų planavimo įstatymo 29 straipsnio 9 dalyje nustatytą procedūrą.

Senų, teisėtai pastatytų pastatų/statinių registravimo tvarkos paprastinimas

Dar viena perteklinės biurokratijos problema, tai iki 2016 m. sausio 1 d. parengtuose statinių kompleksų projektuose numatyti pastatų funkciniai priklausiniai, pvz. kiemo aikštelės, tvoros, atraminės sienelės, sporto aikštelės, inžineriniai ar kiti panašaus pobūdžio statiniai. Šie statiniai buvo suprojektuoti, pavaizduoti projektiniuose brėžiniuose ir faktiškai pastatyti kartu su pagrindiniu pastatu, tačiau nebuvo atskirai įvardyti statybą leidžiančiuose dokumentuose ar statybos užbaigimo dokumentuose.

Tuo metu statytojai ir atsakingos institucijos tokius priklausinius paprastai vertino kaip pagrindinio statinio sudėtinę ar funkcinę dalį, todėl jie nebuvo atskirai išskiriami statybos užbaigimo dokumentacijoje ir atskirai registruojami Nekilnojamojo turto registre. Vis dėlto pagal šiuo metu taikomus statinių klasifikavimo ir registravimo kriterijus tokie objektai yra privalomai registruotini statiniai.

Dėl šios priežasties, atsiradus poreikiui tokius statinius rekonstruoti, remontuoti, atnaujinti ar jų vietoje statyti naujus statinius, susiduriama su neproporcingais ir pertekliniais administraciniais reikalavimais. Nekilnojamojo turto registro tvarkytojas paprastai reikalauja pateikti statybą leidžiantį dokumentą ir statybos užbaigimą patvirtinančius dokumentus, nors istoriškai šiuose dokumentuose funkciniai priklausiniai dažnai nebuvo atskirai įvardyti. Be to, per ilgą laiką paprastai būna pasikeitęs žemės sklypo ir pagrindinio statinio savininkas, o pirminis statytojas dažnai yra likviduotas, nebeveikiantis arba objektyviai nesuinteresuotas inicijuoti papildomų procedūrų.

Tokiais atvejais dabartinio savininko reikalavimas pildyti statybos užbaigimo deklaraciją ir save nurodyti statytoju yra teisiškai nekorektiškas, nes statybos metu jis dažniausiai neturėjo teisių į žemės sklypą, neužsakė projekto, neorganizavo statybos darbų ir faktiškai negalėjo būti laikomas statytoju. Dėl to praktiniai šios problemos sprendimo būdai tampa neproporcingai sudėtingi: arba reikalaujama teikti dokumentus, kurių objektyviai neįmanoma gauti, arba asmenys verčiami kreiptis į teismą dėl juridinę reikšmę turinčio fakto nustatymo. Tai sukuria perteklinę administracinę naštą tiek verslui, tiek gyventojams, tiek pačioms institucijoms.

Problema ypač aktuali ir valstybinės žemės naudojimo kontekste. Pagal galiojantį reguliavimą įmoka už statybą valstybinėje žemėje skaičiuojama už užstatyto ploto padidėjimą, vertinant tik Nekilnojamojo turto registre registruotų statinių formuojamą esamą užstatytą plotą. Todėl faktiškai pastatyti, naudojami ir su pagrindiniu statiniu funkciškai susiję, tačiau Nekilnojamojo turto registre neįregistruoti priklausiniai nėra įtraukiami į esamo užstatymo vertinimą. Tai lemia nepagrįstą finansinę ir administracinę naštą žemės naudotojams.

Atsižvelgiant į tai, LVK siūlo Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimą Nr. 278 papildyti nuostata, pagal kurią iki 2016 m. sausio 1 d. suprojektuoti pastatų funkciniai priklausiniai, įskaitant kiemo aikšteles, tvoras, atramines sienelės, sporto aikšteles, inžinerinius ir kitus panašius statinius, galėtų būti registruojami Nekilnojamojo turto registre supaprastinta tvarka, jeigu pagrindinis daiktas yra įregistruotas Nekilnojamojo turto registre ir pateikiami dokumentai, patvirtinantys tokių priklausinių suprojektavimą.

Taip pat siūlytina nustatyti, kad tokia supaprastinta registravimo tvarka būtų taikoma ir statiniams, kuriems jų projektavimo ar statybos metu statybą leidžiantis dokumentas pagal tuo metu galiojusį teisinį reguliavimą nebuvo privalomas. Tokiais atvejais registracija galėtų būti atliekama dabartinio žemės sklypo savininko, valstybinės žemės nuomininko, panaudos gavėjo ar patikėtinio prašymu, pateikus atitinkamo statinio projektinę dokumentaciją ar kitus dokumentus, pagrindžiančius statinio suprojektavimą ir faktinį egzistavimą.

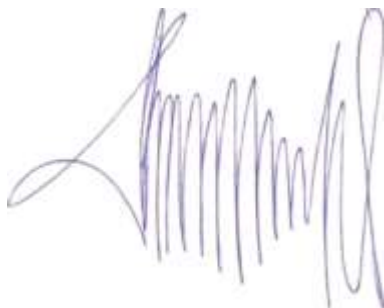
Jeigu žemės sklypą valdo keli asmenys, turėtų būti pateikiamas bendras jų prašymas, kuriame būtų aiškiai nurodoma, kurio asmens vardu registruotinas atitinkamas statinys. Toks reguliavimas leistų išspręsti istoriškai susiformavusią registravimo spragą, sumažintų perteklinę biurokratinę naštą, užtikrintų aiškesnį Nekilnojamojo turto registro duomenų atitikimą faktinei situacijai ir sudarytų sąlygas skaidriai bei teisiškai korektiškai vykdyti statinių rekonstravimo, remonto ar naujos statybos procedūras.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, LVK maloniai prašo apsvarstyti šiame rašte pateiktus siūlymus 2026 m. birželio 15 d. numatytame Perteklinių reikalavimų verslui šalinimo komisijos posėdyje. LVK vertinimu, jų įgyvendinimas prisidėtų prie perteklinio reguliavimo mažinimo valstybinės žemės valdymo ir įsigijimo, teritorijų planavimo bei statybos srityse, taip pat sudarytų sąlygas sklandesniems ir trumpesniems administraciniais procesams.

Dėkojame už bendradarbiavimą.

Pagarbiai

Prezidentas



Andrius Romanovskis