

VALSTYBINĖS ŽEMĖS NUOMOS INSTITUTO SUSIFORMAVIMO PRIELAIDOS IR RAIDA

Ainius Pikūnas, Rytė Rečiūnaitė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto III kurso studentai

Saulėtekio al. 9, I rūmai, 10222 Vilnius

El. paštas: reciunaite.ryte@gmail.com; ainpikunas@gmail.com

Mokslinio straipsnio akademinis kuratorius partnerystės doc. Andžej Maciejewski

El. paštas: a.maciejewski@lat.lt

Mokslinio straipsnio praktinė kuratorė Aušra Mudėnaitė

El. paštas: ausra.mudenaite@sorainen.com

Moksliniame darbe analizuojamos plačiai teisės doktrinoje nenagrinėto valstybinės žemės nuomos instituto susiformavimo priežastys, analizuojama valstybinės žemės nuomos instituto raida bei vieta Lietuvos teisinėje sistemoje, pateikiama išsami įvairiais Lietuvos valstybės vystymosi etapais egzistavusio šio instituto reguliavimo lyginamoji analizė, išskiriamos jo suderinamumo su realiomis socioekonominėmis sąlygomis bei aktualiais teisės principais problemos.

This research work analyses the reasons for the formation of the institute of state-owned land lease, which has not been extensively analysed in the legal doctrine, studies the development and the place of the institute of state-owned land lease in the Lithuanian legal system, provides a detailed comparative analysis of the regulation of the institute in various stages of the development of the Lithuanian state, and highlights the problems of its compatibility with the actual socio-economic conditions and the relevant legal principles.

Įvadas

Remiantis Valstybės žemės fondo duomenimis Lietuvos Respublikoje privačios nuosavybės teisė yra įregistruota į 74,35 % žemės (iš jos 8,41 % nuosavybės teise priklauso juridiniams asmenims), o 25,65 % žemės nuosavybės teise priklauso Lietuvos valstybei bei savivaldybėms. 2023 m. sausio 1 d. nekilnojamojo turto registre buvo įregistruotos 136 501 valstybinės žemės nuomos sutartys, kuriomis buvo nuomojamas 233 413,9 ha žemės plotas. Didžiąja dalimi valstybinės žemės nuomos sutarčių buvo nuomojama žė-

mės ūkio paskirties (94 464 sutarčių) ir kitos paskirties (41 844 sutarčių) žemė. Įdomu pastebėti ir tai, kad 2022 m. sausio mėnesį valstybinės žemės nuomos sutarčių buvo įregistruota daugiau nei privačios žemės nuomos sutarčių (125 153 sutartys).

Visuomeniniai santykiai, kylantys iš valstybinės žemės nuomos, yra kompleksiniai, jie yra reglamentuojami tiek privatinės, tiek viešosios teisės normomis. Tai atitinkamai lemia ginčų, susijusių su valstybine žemės nuoma teisingumą tiek administraciniais, tiek bendrosios kompetencijos teismams. Pastebėtina, kad ginčų, susijusių su valstybine žemės nuoma, kyla sąlyginai dažnai. Remiantis Infoplex duomenų bazės¹ duomenimis vien tik Lietuvos Aukščiausiajame Teisme yra išnagrinėtos 82 bylos. Kadangi Lietuvos Aukščiausiajame Teisme nagrinėjamos tik tokios bylos, kuriose kilusi problematika yra reikšminga vienodam teisės aiškinimui ir taikymui, toks skaičius parodo nagrinėjamo teisinio reguliavimo taikymo problematiškumą. Ne ką mažiau ginčų yra išnagrinėta ir administraciniuose teismuose – Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme yra išnagrinėtos 87 bylos.

Valstybinės žemės nuomos instituto keliamų problemų aktualumas pastebimas ne tik teismų praktikoje – Lietuvos Respublikos Seime yra organizuojamos konferencijos nekilnojamojo turto plėtotojų santykių su valstybe tema (Klimas, Norkūnas, 2020), o valstybinės žemės nuomos reguliavimo analizei dėmesio skiria ir tokios institucijos kaip Specialiųjų tyrimų tarnyba, kuri yra atkreipusi dėmesį į netinkamo šio instituto reguliavimo galimą poveikį korupcijai (Lietuvos..., 2020a).

Pastebėtina, kad valstybinės žemės nuomos instituto analizei teisės doktrinoje nėra skiriama pakankamai dėmesio – darbo rengimo metu pavyko surasti tik vieną valstybinės žemės nuomos santykių analizei skirtą mokslinį straipsnį². Didelis valstybinės žemės nuomos sutarčių bei iš šių teisinių santykių kylančių ginčų skaičius ir atitinkamai mažas mokslinės literatūros kiekis suponuoja poreikį apžvelgti valstybinės žemės nuomos instituto susiformavimo prielaidas bei raidą.

Šio **darbo tikslas** yra išskirti svarbiausias valstybinės žemės instituto atsiradimo prielaidas ir raidos etapus. Rengiant rašto darbą buvo išsikelti šie **uždaviniai**: 1) atskleisti valstybinės žemės nuomos instituto susiformavimo prielaidas, 2) identifikuoti pagrindinius instituto evoliucionavimo etapus; 3) pateikti išvadas dėl pagrindinių problemų, kylančių taikant šį institutą.

Šio **darbo objektu** yra teisės normų sistema, reglamentuojanti valstybinės žemės nuomos santykius, ir teismų praktikoje suformuotos šių normų taikymo taisyklės. Dėl ribotos apimties šio darbo objektu nėra kitose valstybėse funkcionuojantys į val-

¹ Ieškota bylų, kurių motyvacijoje yra minimas Žemės įstatymo 9 str. Darbe pateikiama tik aukščiausios instancijos teismuose nagrinėtų bylų statistika, nes tiksli žemesnių instancijų bylų statistika nėra viešai prieinama.

² 2020 m. E. Klimo ir A. Norkūno parengtame straipsnyje „Valstybinės žemės nuomos sutartys: teisinio reguliavimo esmė ir praktinės problemos“ daugiausiai dėmesio skiriama esamo reglamentavimo apžvalgai bei Lietuvos Aukščiausiojo teismo praktikos analizei (Klimas, Norkūnas, 2020).

tybinę žemės nuomą panašūs institutai. Darbo autoriai nusprendė didesnę dėmesį skirti miestų valstybinės žemės nuomos analizei ir, neidentifikavus didelės žemės ūkio paskirties nuomos problematikos, jos šiame darbe neaptarti. Valstybinės žemės nuomos aukciono būdu atvejams nesant dažniems, darbe yra aptariamoms to priežastys ir koncentruojamos į valstybinės žemės nuomą ne aukciono būdu.

Rengiant mokslinį darbą naudoti šie **tyrimo metodai**: dokumentų analizės (nagrinėjant Konstitucijos, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas) nutarimų, įstatymų ir poįstatyminių aktų nuostatas bei aktualią teismų praktiką), mokslinės literatūros analizės (aptariant romėnų teisei žinomus žemės institutus, kitų autorių identifikuotus probleminius valstybinės žemės nuomos aspektus), statistinis (apžvelgiant valstybinės žemėvaldos pasiskirstymą, ginčų kylančių iš valstybinės žemės nuomos santykių kiekį), lingvistinis (analizuojant teisės aktų išraišką, rašytinį tekstą), sisteminis (tiriant Konstitucijos, įstatymų ir poįstatyminių aktų vientisumą), teleologinis (nagrinėjant besikeičiančio reglamentavimo priežastis ir tikslus), istorinis (instituto raidą kontekstualizuojant su atitinkamu valstybės raidos etapu).

Kaip minėta anksčiau, specialiosios literatūros, susijusios su valstybinės žemės nuomos institutu, beveik nėra, todėl **svarbiausi šio darbo šaltiniai** yra Lietuvos Respublikos Konstitucija, įstatymai ir poįstatyminiai teisės aktai, kuriuose atsispindi teisės normų sistema, reglamentuojanti valstybinės žemės nuomos teisinius santykius. Rengiant šį darbą buvo remiamasi aktualia Lietuvos Aukščiausiojo Teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika.

1. Valstybinės žemės nuomos instituto atsiradimo prielaidos: restitucinė žemės reforma, valstybės turto privatizavimas ir konstituciniai imperatyvai

Valstybinės žemės nuomos instituto ištakos Lietuvoje siekia dar tarpukario laikotarpį.³ Visgi, siekiant identifikuoti valstybinės žemės nuomos instituto atsiradimo

³ Žemės reformos įstatymu buvo reglamentuojamas ir valstybinės miestų arba kaimiškų vietovių žemės ilgametės nuomos institutas, kurį galima laikyti valstybinės žemės nuomos instituto užuomazga (Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas, 1922). Valstybinės žemės nuoma miestuose, ypač Kaune, tarpukariu turėjo didelę ekonominę reikšmę. Kaip pažymi istorikė Dalia Bukelevičiūtė, XX a. III dešimtmetyje pradėjus sparčiai augti laikinosios sostinės gyventojų skaičiui ėmė trūkti butų. Būstų statybą ribojo du esminiai veiksniai – brangi miesto žemė bei menkos kreditavimo galimybės. Aptariama problema dažnai buvo sprendžiama išsinuomojant iš savivaldybės žemę privačiai statybai 24-36 metų laikotarpiui. Kai kuriais atvejais asmenys, siekdami pasistatyti būstą, steigdavo kooperatyvus, tokiu būdu savivaldybei priklausanti žemės sklypą statybai išsinuomojant, pavyzdžiui, kelioms šeimoms kartu (Bukelevičiūtė, 2019). Taigi, jau Pirmosios Lietuvos Respublikos laikotarpiu egzistavo valstybinės žemės nuomos instituto užuomazgos. Ilgalaikės valstybinės žemės nuomos su užstatymo teise poreikį lėmė socialinės (gyventojų gausėjimas miestuose) bei ekonominės (aukšta sklypų miestuose, ypač Kaune, kaina bei galimybių gauti kreditavimą stoka) to meto realijos.

prielaidas, pirmiausia reikėtų aptarti 1990 m. atkūrus Lietuvos nepriklausomybę vykdytą žemės reformą bei jos būtinumą lėmusias to laikotarpio realijas. 1940 m. Lietuvą okupavo SSRS. 1948–1951 m. Lietuvoje įvykdyta kolektyvizacija. Būtent dėl kolektyvizacijos ir privatinės nuosavybės nusavinimo (nacionalizacijos) ilgainiui privatinės žemės nuosavybės neliko.

Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos 1990 m. kovo 11 d. aktu atstačius Lietuvos valstybingumą, valstybėje prasidėjo perėjimo į privatinę nuosavybę grįstus socioekonominius santykius procesai. Restitucinė žemės reforma buvo pradėta Aukščiausiajai Tarybai 1991 m. birželio 18 d. priėmus Lietuvos Respublikos įstatymą „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusių nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ (toliau – Atstatymo įstatymas).

Pabrėžtina, jog privatinės nuosavybės nusavinimas, vykdytas sovietinių valdžios institucijų, negali būti laikomas teisėtu, t. y. visuotinės nacionalizacijos bei kitų savivalės aktų pagrindu negalėjo atsirasti ir neatsirado teisėta valstybinė nuosavybė (Konstitucinio Teismo 1994 m. birželio 15 d. nutarimas). Taigi, Lietuvai atgavus nepriklausomybę ir jos ekonomiką pertvarkant pagal laisvos rinkos principus, reikėjo spręsti neteisėtu privatinės nuosavybės nusavinimu iškreiptų civilinių teisinių santykių atstatymo problemą.

Apie penkis dešimtmečius trukę okupacijos laikotarpis lėmė atitinkamus pasikeitimus, iš esmės neleidusius atstatyti padėties į ikiokupaciniu laikotarpiu buvusį status quo. Konstitucinio Teismo doktrinoje pabrėžta, jog „Lietuvos valstybė pasirinko ne restitutio in integrum, bet ribotą restituciją. Piliečiams nuosavybės teisės atkuriamos ne į visą neteisėtai nacionalizuotą ar kitais neteisėtais būdais nusavintą turtą, bet į išlikusių nekilnojamąjį turtą“ (Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimas). Taigi, restitucinės žemės reformos metu žemė galėjo būti grąžinama tiek natūra, tiek ekvivalentine natūra (suteikiant sklypą kitoje vietoje), tiek išmokant kompensaciją. Pažymėtina, jog žemė galėjo būti grąžinama tik laikantis Konstitucijoje numatytų imperatyvų, reguliuojančių žemės nuosavybės teisinius santykius. Originalios Konstitucijos redakcijos 47 str. buvo numatyta, jog žemė, vidaus vandenys, miškai, parkai nuosavybės teise gali priklausyti tik Lietuvos Respublikos piliečiams ir valstybei (Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992)⁴. Taigi, sovietinės okupacijos laikotarpiu neteisėtai nusavinama žemė buvo grąžinama tik fiziniams asmenims, esantiems Lietuvos

⁴ Konstitucijoje įtvirtinta nuostata, kad Lietuvos Respublikos žemė negali priklausyti juridiniams asmenims, lėmė tai, kad vykstant reformai, kurios metu buvo pereinama prie privatinės nuosavybės grindžiamos ekonomikos, juridiniai asmenys negalėjo pretenduoti nei į nuosavybės teisės į žemę atkūrimą, nei kitais būdais įgyti nuosavybės teisės į žemės sklypus. Vis dėlto, juridiniams asmenims teisė naudotis žeme buvo reikalinga tam, kad būtų įmanoma eksploatuoti jiems nuosavybės teise priklausančius pastatus (gamyklas, parduotuves ir kitus komercinės paskirties objektus) bei statyti naujus ūkinei veiklai reikalingus statinius.

Respublikos piliečiais. Laikantis konstitucinių imperatyvų, analogiška nuostata buvo įtvirtinta ir Atstatymo įstatymo 2 str.

Valstybinės žemės nuomos instituto susiformavimui didelės reikšmės turėjo ir tai, kad Atstatymo įstatymo 12 str. 1 d. buvo įtvirtintos nuostatos užkertančios kelią nuosavybės teisių į žemę atkūrimui miestuose, miesto tipo gyvenvietėse ir miesteliuose arba teritorijose⁵, kuriose pagal užstatymo projektus numatyta plėsti šias gyvenamąsias vietas, taip pat teritorijose pagal Vyriausybės sprendimus priskirtose šių vietovių gyventojų rekreaciniams poreikiams⁶ (Lietuvos..., 1991a).

Taigi, dėl pradinio restitucijos į miestų žemę draudimo ir vėlesnio jo ribojimo miestų žemė nebuvo grąžinta istoriniams šios žemės savininkams ar jų paveldėtojams ir atsirado dideli plotai miestų žemės, kuriuose pastatai priklausė fiziniams ir (ar) juridiniams asmenims, o žemė – valstybei.

Galimybė išpirkti privačiais statiniais užstatytą miestų žemę ne aukciono tvarka buvo numatyta tik fiziniams asmenims ir taip pat tik ribota apimtimi (parduodami nedideli plotai prie individualių namų, garažų, sodų). Todėl išskyrus minėtas išimtis, susijusias su fizinių asmenų žemės naudojimu asmeninėms reikmėms, žemės ir statinių nuosavybės „išsiskyrimas“ negalėjo būti išspręstas išperkant valstybinę žemę nuosavybėn. Valstybinės žemės nuoma tapo dominuojančia miestų sklypų valdymo forma⁷, išskyrus individualių namų teritorijas, kolektyvinių sodų ir garažų žemę.

Pažymėtina, jog tokia situacija (kai „išsiskiria“ žemės sklypo ir ant jo stovinčio statinio nuosavybės teisė) prieštarauja dar nuo romėnų laikų žinomam ir kontinentinės teisės sistemos valstybėse paplitusiam superficies solo cedit principui⁸. Superficies solo cedit principas (dar žinomas kaip accessio taisyklė), reiškia, jog ant žemės

⁵ Toliau šiame darbe šias teritorijas apibendrintai vadiname miestų žeme.

⁶ Vėliau, Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme (toliau – Atkūrimo įstatymas) atsirado išimtis, leidžiančios atkurti nuosavybės teise žemę miestuose, bet tik piliečiams, turintiems gyvenamuosius namus ar kitus pastatus, tačiau ne daugiau kaip 0,2 ha Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Šiauliuose, Panevėžyje, Alytuje, Marijampolėje, Druskininkuose, Palangoje, Birštone ir ne daugiau kaip 0,3 ha kituose miestuose (Lietuvos..., 1997a). Kai prie statinių esantis naudojamas žemės sklypas buvo nuosavybės teise turėtoje žemėje (istorinėje vietoje), neatlygintinai nuosavybėn galėjo būti perduodamas visas šio prie statinių naudojamo žemės sklypo plotas, bet ne daugiau kaip 1 ha. Visgi, šios išimties ribojimo restitucijos galimybes tiek gana mažu maksimaliu plotu, tiek subjektų ratu, todėl sąlygų privačios žemės masyvų formavimuisi nesudarė.

⁷ Paminėtina, kad iš tuometės administracinės praktikos matyti, jog valstybinės žemės nuoma pastatams eksploatuoti ankstyvuoju Lietuvos nepriklausomybės laikotarpiu dažnu atveju buvo neformalizuota, t. y. neįtvirtinta sutartimis, nes nei žemės nuomininkai (statinių savininkai), nei žemės nuomotojo funkcijas įgyvendinančios institucijos nespėdavo nustatyta tvarka suformuoti sklypų ir atlikti kitų administracinių procedūrų, reikalingų žemės nuomai įforminti.

⁸ Romėnų juristas Gajus „Institucijose“ nurodė, jog „tai, kas yra žemės paviršiuje, priklauso sklypui“. Gajaus vertinimu, tai, ką kas nors pastatė kad ir iš nuosavos medžiagos, tačiau kitam asmeniui priklausančiame sklype, pagal prigimtinę teisę tampa sklypo savininko nuosavybe, nes tai, kas yra žemės paviršiuje, priklauso žemės sklypui (Gajus, 2012).

paviršiaus esantys ir su juo susieti daiktai priklauso to žemės sklypo savininkui kaip antraeiliai daiktai (Akkermans, 2008 cituota Matiukas, 2013). Romėnų teisė žinojo superficies (užstatymo teisės) institutą, kurio atsiradimą lėmė Senovės Romoje besikuriančių svetimšalių, neturėjusių teisės įgyti nuosavybės teisės į žemę, poreikis naudotis žeme kito teisinio instituto pagrindu. Vis dėlto, superficies institutas neprieštaravo prieš tai aptartam principui – nors jis ir suteikdavo teisę statyti statinius svetimoje žemėje, statiniai nuosavybės teise priklausydavo žemės savininkui kaip antraeiliai daiktai (Jonaitis, 2014). Papildomai paminėtina, kad superficies instituto susiformavimo priežastis buvo panaši į valstybinės žemės nuomos instituto susiformavimo priežastį Lietuvoje – Italijos žemė (praedia Italica) buvo kviritinės (pilnateisių Romos piliečių) nuosavybės objektas, todėl aptariamam institutu buvo sudarytos prielaidos statyti statinius teisės į nuosavybę neturintiems asmenims⁹.

Pirmuoju nepriklausomos Lietuvos dešimtmečių dideli miestų žemės plotai buvo neužstatyti ir į nuosavybės teisių atkūrimo įstatymų taikymo apimtį nepateko. Iki 2004 m. nebuvo kliūčių vykdyti laisvos valstybinės žemės aukcionus ir pavieniai aukcionai miestuose vyko. Prioritetas buvo teikiamas sklypų pardavimui aukciono tvarka, nes būtent už nuosavybės teisės perdavimą valstybei buvo realu sulaukti didesnių pajamų į valstybės biudžetą. Laisvos kitos paskirties žemės nuomos aukcionai miestuose pagal teisės aktus taip pat buvo galimi.

Konstitucinis Teismas 2002 m. balandžio 2 d. nutarimu pripažino, kad Atkūrimo įstatymo 5 str. 2 d. ta apimtimi, kuria numatyta, kad laisva (neužstatyta) žemė negražinama natūra, jei pilietis neturi gyvenamojo namo ar kito pastato prie nuosavybės teise turėtos žemės, nors šiai laisvai (neužstatytai) žemei nėra konkretaus visuomenės poreikio, prieštarauja Konstitucijos 23 str. 3 d. (Konstitucinio Teismo 2002 m. balandžio 2 d. nutarimas). 2002–2004 m., atsižvelgiant į šį Konstitucinio Teismo nutarimą bei išplėtotą jurisprudenciją, kad nuosavybės teisių atkūrimas yra prioritetingas valstybinės žemės disponavimo būdas, buvo pakeisti teisės aktai ir įsigaliojo reguliavimas, kad tol, kol žemės restitucija miestuose nebus baigta, laisvos valstybinės žemės pardavimo ir nuomos aukcionai nebevyks. Šio darbo rengimo metu visuose didžiuosiuose

⁹ Siekiant paaiškinti superficies instituto atsiradimo priežastis, verta aptarti Romos laikais egzistavusių žemės nuosavybės santykių specifiką. Romėnų teisėje, atsižvelgiant į paskirtį, teisinį statusą ir kitus požymius, buvo skiriamos sklypų kategorijos, inter alia sklypai buvo skirstomi į Italijos žemės sklypus (praedia Italica) ir provincijų žemės sklypus (praedia provincialia) (Jonaitis, 2014). Italijos žemė galėjo būti tik kviritinės nuosavybės objektu (Jonaitis, 2014). Tai reiškia, jog asmenys, kurie nebuvo laikomi pilnateisiais Romos piliečiais (pavyzdžiui, užsieniečiai, vadinami peregriniais), neturėjo teisės įgyti nuosavybės teisę į Italijos žemę. Manytina, kad Senovės Romos valstybei plečiantis ir didėjant jos etninei įvairovei, minėtas draudimas nebeatitiko realių socialinių-ekonominių poreikių, todėl susidarė poreikis superficies instituto atsiradimui. Superficies teisės atsiradimą galima laikyti kompromisu tarp imperatyvių romėnų privatinės teisės normų, kurios draudė nuosavybės teise įgyti žemės sklypą Italijoje nekviritinės teisės subjektams, ir realių visuomenės poreikių, kuris susiformavo neatitolus nuo superficies solo cedit principo.

Lietuvos miestuose, išskyrus Klaipėdą, restitucijos procesas dar nėra pasibaigęs. Mažesnių miestelių ir gyvenviečių, kuriuose restitucija būtų pasibaigusi ir būtų vykdomi laisvos valstybinės žemės aukcionai, taip pat yra labai maži. Tai reiškia, kad kone du pastaruosius dešimtmečius laisvos kitos paskirties žemės nuomos ir pardavimo aukcionai nevyko arba vyko labai retai ir jokios reikšmingos įtakos Lietuvos ekonomikos raidai nedarė. Šios srities reguliavimas taip pat evoliucionavimo minimaliai, o administracinė praktika ir teismų praktika nesivystė.

1991 m. pradėta žemės reforma neišvengiamai buvo susijusi su valstybės bei savivaldybių turto privatizavimo procesu. Buvo leidžiami įstatymai, taip pat poįstatyminiai teisės aktai, numatantys galimybę piliečiams privatizuoti valstybės ir savivaldybių turtą, taip pat turtą, anksčiau valdytą sovietinių žemės ūkio įmonių (Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas).

Konstitucijos 47 str. nuostatos dėl žemės priklausymo tik piliečiams ir valstybei lėmė tai, kad įvairius privatizavimo būdus bei transformaciją iš valstybinių įmonių į akcines bendroves reglamentuojančiuose teisės aktuose buvo įtvirtinta nuostata, kad sovietiniu laikotarpiu tokių įmonių ir organizacijų valdyti statiniai privatizuojami ar įnešami į steigiamų bendrovių, kurių akcijos vėliau privatizuojamos, įstatinį kapitalą be nuosavybės teisės į žemės sklypus. Statinių savininkais tampantiems juridiniams asmenims buvo sudaroma galimybė nuomotis statiniams priskirtą žemę be aukciono ne už rinkos, o už administraciniais metodais nustatytą kainą (Lietuvos..., 1991c; Lietuvos..., 1993b; Lietuvos..., 1993d; Lietuvos..., 1995a; Lietuvos..., 1995b). Tik fiziniai asmenys – Lietuvos Respublikos piliečiai – privatizavimo keliu įgiję pastatus (ar patalpas juose) turėjo galimybę šiems pastatams priskirtą žemę pirkti iš valstybės be aukciono. Piliečiai ankstyvaisiais nepriklausomybės metais nebuvo sukaukę pakankamai kapitalo, nekilnojamojo turto, reikalingo verslui, o ne asmeniniams poreikiams, todėl privatizavimo fizinių asmenų vardu atvejai buvo itin reti. Dėl šios priežasties didžioji dalis sklypų miestuose, kuriuose nuo tarpukario ar sovietinių laikų stovėjo komercinei-ūkinei veiklai naudojami statiniai, liko valstybės nuosavybe ir juos ne aukciono tvarka nuomojosi juridiniai asmenys. Nuoma buvo vienintelis tokių sklypų valdymo ir naudojimo būdas juridiniams asmenims. Pažymėtina, kad nuomos mokestis buvo simbolinis, nesiskiriantis arba nedaug besiskiriantis nuo žemės mokesčio, mokamo už nuosavybės teise valdomą žemę (Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymas, 1992a; Lietuvos..., 1992b; Lietuvos..., 1993c).

Nuomininko teisių apimtis nuo žemės sklypo savininko teisių apimties skyrėsi tuo, kad nuomos teisė, skirtingai nei nuosavybė, nebuvo perleidžiama, o „sekė pasakui statinius“, t. y. statinius įgijęs naujasis jų savininkas įgydavo teisę nuomotis žemę iš valstybės tokiomis pačiomis sąlygomis. Tačiau naudojamo kitos paskirties sklypo nuomininkui, kaip ir savininkui, buvo leidžiama išsinuomotame žemės sklype statyti ar rekonstruoti statinius laikantis taikytinų teisės aktų (Lietuvos..., 1995b).

Analizuojant nuo 1991 m. Lietuvoje vykdytos žemės reformos įtaką valstybinės žemės nuomos instituto susiformavimui, paminėtinas neprivatizuojamos žemės sąvokos ir jai priskirtinų atvejų įtvirtinimas Žemės reformos įstatyme. Pagal įstatymo leidėjo pasirinktą reguliavimo modelį neprivatizuojamai žemei buvo priskirta ne tik ta žemė, kuri pagal Konstituciją priklauso valstybei išimtinė nuosavybės teise, bet ir kitokia žemė, kurios nuosavybės koncentravimui privačių subjektų rankose įstatymų leidėjas siekė užkirsti kelią. Pavyzdžiui, neprivatizuojamai žemei yra priskirta Pajūrio juostos žemė, Kuršių Nerijos žemė, žemė, esanti kultūros paveldo objektų – buvusių dvarų sodybų – teritorijose, valstybinės reikšmės vandens telkiniuose esančios salos ir kt. Kadangi ne visa neprivatizuojama žemė yra reikalinga valstybės ir savivaldybių funkcijų vykdymui, daugelyje jos rūšių nėra draudžiama statinius turėti fiziniams ir juridiniams asmenims. Tokių statinių savininkams valstybinės žemės nuoma tapo vienintele galima žemės valdymo forma.

Apibendrinant galima teigti, jog restitucinė žemės reforma suformavo šiuolaikinių santykių, susijusių su žemės nuosavybe, pagrindus ir nulėmė tai, kad komercinei-ūkiniai veiklai naudojamų nekilnojamojo turto kompleksų nuosavybė išsiskyrė: statiniai tapo fizinių ir juridinių asmenų nuosavybe, o sklypai, kuriuose jie buvo, liko valstybės nuosavybe. Restitucijos ir privatizavimo procesų ypatumai nesudarė sąlygų privačios žemės masyvų formavimuisi. Nors restitucinė žemės reforma buvo siekta ne tik atstatyti neteisėtai nusavintos nuosavybės savininkų teises, bet ir sudaryti sąlygas privatinės nuosavybės plėtojimuisi, pertvarkyti valstybės nuosavybe grįstą Lietuvos ūkį į pagrįstą laisvos rinkos principais, 1992–1996 m. galiojęs konstitucinis draudimas juridiniams asmenims turėti žemės nuosavybės teise sukūrė nuosavybės santykių dualizmą, kuris, kaip bus matyti iš tolesnės analizės, lėmė tam tikrą žemės santykių problematiką vėlesniais Lietuvos ekonomikos raidos etapais.

2. Valstybinės žemės nuomos instituto raida

Valstybinės žemės nuomos instituto raidą Lietuvoje galima sąlyginai suskirstyti į keturis laikotarpius, kuriems buvo būdingos tam tikros bendros tendencijos: (a) 1992–2003 m., kai formavosi valstybinės žemės nuomos ekonominiai santykiai, atsirado ankstyvasis jų reglamentavimas; (b) 2001–2004 m. – sparčios kaitos laikotarpis, kai įsigaliojo naujasis Civilinis kodeksas, parengtas ir priimtas naujos redakcijos Žemės įstatymas, ima keistis valstybės požiūris į naudą, kurią ji gali gauti iš valstybinės žemės naudotojų; (c) 2004–2021 m. lėtos evoliucijos ir aštrėjančio socialinio konflikto laikotarpis, per kurį minimaliai keičiant įstatymus, kardinaliai pasikeitė juos taikančių subjektų – teismų ir viešojo administravimo institucijų – požiūris į valstybinės žemės nuomininko teisių apimtį, nuomos sutarčių nutraukimo pagrindus, nuomininko teisių perleidimą ir kitus šio instituto ekonominį turinį sudarančius elementus; (d) 2022 m. prasidėjęs laikotarpis, kai sprendžiant ilgai brendusias įtam-

pas žemės naudojimo santykių srityje Žemės įstatymo pataisomis nuomininkams eksplicitiškai buvo leista keisti žemės paskirtį ir naudojimo būdą ir vykdyti statybas valstybinėje žemėje susimokėjus reikšmingo dydžio atlygį. Toliau bus apžvelgtas kiekvienas laikotarpis atskirai.

2.1. Valstybinės žemės nuomos ekonominių santykių formavimasis bei ankstyvasis jų reglamentavimas 1992–2003 m.

Žemės įstatymas, nustatantis žemės nuosavybės, valdymo ir naudojimo santykius, buvo išleistas 1994 m. balandžio 26 d. Nuo to laiko aptariamas įstatymas ne kartą įstatymų leidėjo buvo taisytas, šiuo metu (nuo 2023 m. sausio 1 d.) galioja 56-oji Žemės įstatymo redakcija.

Originalios Žemės įstatymo redakcijos 3 str. vėlgi pakartojama tuo metu galiojusios Konstitucijos redakcijos nuostata, jog visa žemė Lietuvos Respublikoje priklauso tik Lietuvos Respublikos piliečiams ir valstybei (Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, 1994). Tos pačios redakcijos Žemės įstatymo 6 str. nurodyta, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimu valstybinės žemės valdymo teisė suteikiama valstybinėms institucijoms, vietos savivaldybėms, miškų urėdijoms, nacionalinių ir regioninių parkų administracijoms, iš valstybės biudžeto išlaikomoms valstybinėms įstaigoms ir valstybinėms įmonėms (1 d.); Valstybinės žemės valdytojas turi teisę, neviršydamas suteiktų įgaliojimų, naudoti žemę arba ją išnuomoti kitiems fiziniams ir juridiniams asmenims, taip pat priimti sprendimus dėl žemės suteikimo naudotis fiziniams ir juridiniams asmenims (2 d.) (Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, 1994).

Sisteminė originalios redakcijos Žemės įstatymo analizė suponuoja išvadą, jog įstatymų leidėjas šiuo įstatymu iš esmės nustato skirtingus teisinius režimus privatinei žemės nuosavybei ir valstybinei žemės nuosavybei. Pavyzdžiui, valstybinės žemės nuosavybės santykiams reglamentuoti išskirtas atskiras III skyrius. Štai originalios redakcijos Žemės įstatymo 23 str. nurodyta, kad valstybine žeme gali naudotis fiziniai ir juridiniai asmenys, jeigu šio įstatymo 23 str. nurodytos institucijos žemę išnuomoja arba suteikia teisę ją naudotis. Šių institucijų sprendimai dėl žemės suteikimo naudotis priimami arba valstybinės žemės nuomos sutartys sudaromos atsižvelgiant į teritorinio planavimo dokumentuose numatomą pagrindinę tikslinę žemės naudojimo paskirtį, turimos žemės kiekį ir pateiktą žemės poreikio bei ūkinės veiklos pagrindimą. Pažymėtina, jog pagal aptariamą įstatymą išnuomota galėjo būti ir Atstatymo įstatymo tvarka grąžintina žemė (Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, 1994), bet tik iki jos sugrąžinimo privačion nuosavybėn natūra.

Analogišką skirstymą galima pastebėti nagrinėjant ir kitus to laikotarpio žemės santykius reguliuojančius teisės aktus, pavyzdžiui 1993 m. gruodžio 23 d. priimtą Žemės nuomos įstatymą, galiojusį iki Civilinio kodekso įsigaliojimo 2001 m. liepos 1 d. Originalios redakcijos Žemės nuomos įstatymo 6 str. reglamentavo valstybinės

žemės išnuomojimą aukcione. Pagal minėto straipsnio 2 d. žemė išnuomojama aukcione, jeigu ji neužstatyta būsimam nuomininkui priklausančiais statiniais arba kitiems asmenims priklausančiais statiniais, kurie neišnuomojami kartu su šia žeme, ir nenumatyta šią žemę priskirti pagal teritorinio planavimo dokumentus formuojamai būsimojai nuomininko žemėnaudai (Lietuvos Respublikos žemės nuomos įstatymas, 1993a). Valstybinė žemė, ant kurios stovėjo būsimam nuomininkui priklausantys statiniai, bei žemė, anksčiau suteikta būsimajam nuomininkui statinių statybai, buvo nuomojama ne aukciono tvarka.

Specialios nuostatos reguliavo ir valstybinės žemės subnuomą – buvo nustatyta, kad mokesčiai subnuomininkui negali būti nustatomas didesnis nei nuomininko mokamas valstybei. Originalios redakcijos Žemės nuomos įstatymas taip pat nustatė valstybinės žemės nuomos sutarčių laikymosi kontrolės tvarką: pagal minėto įstatymo 28 str. tokią kontrolę atlieka miestų, rajono savivaldybės bei valstybinės žemėtvarkos tarnybos (Lietuvos Respublikos žemės nuomos įstatymas, 1993a).

Taigi, ankstyvuojau nepriklausomybės laikotarpiu ima ryškėti privatinę žemės nuosavybę ir valstybinės žemės nuosavybę reglamentuojančių nuostatų atskirumas.

Valstybinės žemės nuomos terminas originalios redakcijos Žemės nuomos įstatyme buvo apribotas 99 metų maksimumu, o konkrečius termino nustatymo kriterijus įtvirtino poįstatyminis aktas – Vyriausybės 1993 m. liepos 21 d. nutarimas Nr. 550 „Dėl valstybinės žemės sklypų ne žemės ūkio veiklai pardavimo ir nuomos“. Pagal jame nustatytą bendrąją taisyklę nuomos terminas buvo 99 metai. Taip pat buvo numatytos dvi šios taisyklės išimtys: jeigu pagal detaliuosius planus buvo numatoma žemės sklypus vėliau naudoti visuomenės reikmėms, jie buvo nuomojami ne ilgiau negu detaliuosiuose planuose numatytam terminui; jei žemės sklypai aukciono būdu buvo išnuomotai gyvenamųjų namų, skirtų pardavimui, statybai, žemė buvo išnuomojama iki pastatyti juose gyvenamieji namai bus perduoti, o pastatytus gyvenamuosius namus įsigiję piliečiai turėjo teisę pirkti ar išsinuomoti žemės sklypus ne aukciono tvarka už lengvatinę kainą.

Vyriausybės 2002 m. lapkričio 19 d. nutarimu Nr. 1798 „Dėl nuomos mokesčio ir žemės nuomos mokesčio priedo už valstybinę žemę“ buvo nustatyta, kad valstybinės žemės nuomos mokesčiai yra mokami į savivaldybės, kurios teritorijoje yra nuomojamas žemės sklypas, biudžetą (Lietuvos..., 2002).

Valstybinės žemės nuomos mokesčio tarifas iki 2003 m. buvo nustatytas Vyriausybės 1993 m. rugpjūčio 3 d. nutarimu Nr. 602 „Dėl valstybinės žemės ir valstybinio fondo vandens telkinių, išnuomotų verslinei arba mėgėjiškai žūklei, nuomos mokesčio“. Tarifas bendruoju žemės nuomos atveju buvo 3 procentai, tačiau nutarimas numatė nemažai išimčių, kada asmenys nuo mokesčio buvo atleidžiami arba mokesčiai buvo mažinami (Lietuvos..., 1993c).

Valstybinės žemės nuomos mokesčio bazė, t. y. sklypų vertė, nuo kurios buvo mokamas valstybinės žemės nuomos mokesčiai, buvo nustatyta Vyriausybės 1993 m.

gruodžio 6 d. nutarimu Nr. 909 „Dėl parduodamos valstybinės žemės ir valstybės išperkamos žemės nominalios kainos nustatymo ir jos taikymo tvarkos“, o vėliau – Vyriausybės 1999 m. vasario 24 d. nutarimu Nr. 205 „Dėl žemės įvertinimo tvarkos“. Abu minėtieji teisės aktai kaip nuomos mokesčio bazę įtvirtino administraciniais metodais nustatomą sklypų vertę susidedančią iš nominalios vertės, priklausančios nuo žemės naudmenų našumo balo (dirvožemio derlingumo) ir įvairių priedų bei daugiklių (už komunikacijas, žemės sklypo buvimą tam tikrose labiau patraukliose teritorijose ir pan.). Ši vertė, net ir pritaikius koeficientus ir priedus, dažniausiai būdavo dešimtimis ar šimtus kartų mažesnė už realių miestų žemės rinkos kainą. Pastebėtina, kad laikotarpiu iki 2003 m. šios vertės buvo taikomos ne tik nuomos mokesčio bazės apskaičiavimui, bet ir valstybinės žemės išpirkimui nuosavybėn ne aukciono tvarka ir sudarė sąlygas žymiai mažesnėmis nei rinkos sąlygomis pirkti žemę. Tačiau juridiniai asmenys, nuo 1996 m. įgiję teisę tapti žemės savininkais¹⁰, neskubėjo išsipirkinėti žemės lengvatinėmis sąlygomis, nes žemės naudojimas nuomos pagrindais nekėlė jokių nepatogumų ir nebuvo aiškių paskatų net ir nedidelių sumų investavimui į ž-

¹⁰ Rengiantis Lietuvos Respublikos asocijuotai narystei Europos Sąjungoje 1996 m. birželio 20 d. buvo nuspręsta papildyti Konstitucijos 47 str. Konstitucija buvo papildyta nuostata, kad „savivaldybėms, kitiems nacionaliniams subjektams, taip pat tiems ūkinę veiklą Lietuvoje vykdančioms užsienio subjektams, kurie nustatyti konstitucinio įstatymo pagal Lietuvos Respublikos pasirinktos europinės ir transatlantinės integracijos kriterijus, gali būti leidžiama įsigyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemės sklypus, reikalingus jų tiesioginei veiklai skirtiems pastatams bei įrenginiams statyti ir eksploatuoti. Tokio sklypo įsigijimo nuosavybėn tvarką, sąlygas ir apribojimus nustato konstitucinis įstatymas“ (Lietuvos..., 1996a).

Aiškinant šį Konstitucijos pakeitimą sistemaiškai su tuo pačiu metu priimtu Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 str. 3 d. įgyvendinimo konstituciniu įstatymu (toliau – Konstitucinis įstatymas), matyti, kad nacionalinių subjektų, galinčių įgyti nuosavybės teisę į žemę sąrašas buvo papildytas savivaldybėmis, Lietuvos piliečių ar valstybės institucijų kontroliuojamais juridiniais asmenimis, visuomeninėmis organizacijomis bei susivienijimais, jų įsteigtais juridiniais asmenimis, įskaitant ir religines organizacijas. Tačiau pagal 1996 m. Konstitucijos pakeitimą ir Konstitucinį įstatymą šių subjektų teisė įsigyti žemės sklypus buvo ribojama dviem aspektais: įgyjama žemė turėjo būti reikalinga „tiesioginei veiklai skirtų esamų pastatų ir įrenginių eksploatacijai“ ir šie subjektai negalėjo įsigyti žemės ūkio paskirties žemės sklypų (Lietuvos..., 1996b). Taigi, 1996 m. konstitucinės pataisos nedarė jokios įtakos valstybinės žemės ūkio paskirties žemės nuomos santykiams. Tuo tarpu kitos paskirties žemės naudojimo santykių srityje buvo sukurtos konstitucinės prielaidos valstybinės žemės nuomos instituto kaitai į žemės valdymą nuosavybės teise. Rengiantis visavertei narystei Europos Sąjungoje 2003 m. sausio 23 d. buvo vėl koreguojamas Konstitucijos 47 str., nustatant, kad „žemę, vidaus vandenis ir miškus įsigyti nuosavybėn Lietuvos Respublikoje užsienio subjektai gali pagal konstitucinį įstatymą“ (Lietuvos..., 2003a). Tuo pačiu metu buvo priimtos ir Konstitucinio įstatymo pataisos. Šiais pakeitimais nuspręsta konstituciniu lygmeniu nebereglamentuoti nacionalinių subjektų nuosavybės teisės į žemę ir suteikti transatlantinius kriterijus atitinkantiems užsienio subjektams teisę „įsigyti nuosavybės teise žemę, vidaus vandenis ir miškus ta pačia tvarka ir tomis pačiomis sąlygomis kaip ir Lietuvos Respublikos piliečiai bei juridiniai asmenys“ (Lietuvos..., 1996b). Taigi, 2003 m. konstitucinė reforma atvėrė kelią ne tik nacionalinės kilmės juridinių asmenų, bet ir Lietuvai draugiškų užsienio valstybių juridinių asmenų nuosavybei į kitos paskirties žemę ir panaikino juridinių asmenų nuosavybės draudimą žemės ūkio paskirties žemės naudojimo srityje, paliekant tam tikrus ribojimus, susijusius su vieno subjekto valdomo žemės kiekiu (Lietuvos..., 2003).

mės sklypų nuosavybės įgijimą. Be to, didelė dalis žemės sklypų, kuriuose buvo juridiniams asmenims priklausantys statiniai, iki 2003 m. buvo nesuformuoti, nebuvo detaliųjų planų, pagal kuriuos jie galėjo būti formuojami ir buvo sunku pasinaudoti galimybe išsipirkti žemę, nes prieš tai reikėjo atlikti nemažai laiko užtrunkančias žemės sklypų formavimo procedūras, kad atsirastų pardavimo objektas. Tai lėmė, kad didžioji dalis Lietuvos ūmonių 2003 m. pasitiko tebevykdydamos veiklą valstybinėje žemėje, valdomoje nuomos pagrindais.

2003 m., rengiantis Lietuvos narystei Europos Sąjungoje, kurioje valstybės pagalbos teikimui taikomi žymiai griežtesni standartai, juridiniams asmenims buvo panaikinta galimybė nusipirkti žemę už administracinius metodus nustatytą simbolinio dydžio kainą ir įvestas žemės pardavimas už masinio vertinimo būdu nustatytą rinkos kainą¹¹. Ši kaina buvo žymiai artimesnė realiai žemės rinkos kainai ir neskatino žemės ir statinių valdymo konsolidavimo viena – nuosavybės – forma, nes žemės nuomos santykius buvo galima tęsti nepatiriant jokių esminių išlaidų.

Galų gale pastebėtina, kad iki 2004 m. žemės nuomą reglamentuojančiuose teisės aktuose stigo nuostatų, reglamentuojančių nuomininko teisę perleisti valstybinės žemės nuomos teisę, jei perleidžiami nuomojamoje žemėje esantys statiniai, įkeisti iš nuomos sutarties kylančias teises. Praktikoje nuomos teisių įkeitimo sandoriai vyko remiantis bendrosiomis tuometinio Civilinio kodekso normomis nustatančiomis, kad įkeitimo dalyku gali būti bet koks turtas (taigi – ir turtinės teisės) (Lietuvos..., 1964). Nuomininko pasikeitimas perleidus pastatus būdavo įforminamas arba senosios nuomos sutarties nutraukimu ir naujos sudarymu arba trišaliu susitarimu dėl nuomininko pasikeitimo.

Taigi, 1992–2003 m. laikotarpiu susiformavo valstybinės žemės nuomos institutas, grindžiamas specialiu, nedispozityviu reglamentavimu, sudarančiu prielaidas valstybei dalyvauti privatinės teisės reguliuojamuose santykiuose¹². Šiuo laikotarpiu ima ryškėti valstybinės žemės nuomos instituto bruožai – teisės išsinuomoti valstybinės žemės sklypą įgijimas aukciono ir ne aukciono tvarka, apibrėžti asmenys, turintys teisę sudaryti nuomos sutartis šiais būdais, nuomos terminas, nuomos mokesčio dydis bei jo mokėjimo tvarka. Pirmaisiais nepriklausomybės metais nustatytas nedidelis nuomos mokesčio dydis lėmė naudojimosi žeme šio instituto pagrindu didelį paplitimą bei nesukūrė paskatų įgyti nuosavybės teise žemės esančios po statiniais.

¹¹ Ši galimybė buvo modifikuota 2012 m. gruodžio 16 d., kai įsigaliojo Vyriausybės 1999 m. vasario 24 d. nutarimo Nr. 205 „Dėl žemės įvertinimo tvarkos“ pakeitimai, kuriais nustatyta, kad miestuose esamų pastatų eksploatavimui reikalinga žemė parduodama tik už individualiu vertinimu nustatytą kainą.

¹² Iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti, specialaus valstybinės žemės instituto sukūrimas tam, kad valstybė galėtų dalyvauti privatinuose civiliniuose santykiuose nebuvo būtinas. Tačiau šio instituto atsiradimo kontekstas parodė, kad norint užtikrinti efektyvų bei visuomenės interesus atitinkantį valstybės kaip nuomininko teisių įgyvendinimą, privatinės teisės reglamentavimo metodas nebuvo pakankamas, santykiai imti reglamentuoti viešosios teisės normomis.

2.2. Sparčios valstybinės žemės nuomos instituto kaitos laikotarpis 2001–2004 m.

2001 m. Civilinio kodekso įsigaliojimu prasidėjo antrasis valstybinės žemės nuomos instituto evoliucijos etapas. Kaip minėta, į Civilinį kodeksą buvo inkorporuotos iki tol galiojusio Žemės nuomos įstatymo normos. Civiliniame kodekse buvo išlaikytas privačios žemės ir valstybinės žemės nuomos teisinių režimų atskirumas. Pavyzdžiui, Civilinio kodekso 6.551 str. atskirai reguliuoja valstybinės žemės išnuomojimą – nustatyta, kad nuoma turi būti vykdoma aukciono būdu, nebent būsimas nuomininkas yra ant atitinkamo žemės sklypo stovinčių pastatų savininkas, taip pat kitais įstatymų numatytais atvejais. Civilinio kodekso 6.552 str. nustatytas atskiras žemės nuomos mokesčio reguliavimas. Civilinio kodekso 6.559 str. nustatyta, kad kai pasikeičia valstybinės žemės nuomotojas, žemės nuomos sutartis galioja naujam žemės savininkui arba valstybinės žemės nuomotojui, jeigu sutartis buvo įstatymų nustatyta tvarka įregistruota viešame registre (Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, 2001). Paminėtosios normos buvo arba blanketinės, nukreipiančios į specialųjį reguliavimą, arba atkartojančios jame jau suformuluotus principus, todėl reikšmingos valstybinės žemės nuomos santykių kaitos nesukėlė.

Kur kas labiau valstybinės žemės nuomos instituto formavimąsi paveikė kitose, ne žemės nuomai skirtose Civilinio kodekso dalyse, įtvirtintos Civilinio kodekso nuostatos. Šiame kontekste visų pirma paminėtini bendrieji teisės principai, bendrosios prievolių teisės normos ir atskiras sutartis reglamentuojančios normos, susijusios su nuoma ir (arba) sandorio šalies teisėmis į žemę, kuriais sprendami ginčus dėl žemės nuomos santykių dažnai rėmėsi teismai¹³.

Tarp didelės praktinės reikšmės nuostatų paminėtina Civilinio kodekso 6.394 str. 3 d., kuri nustatė, kad „jeigu nekilnojamojo daikto savininkas nėra žemės sklypo, kuriame tas daiktas yra, savininkas, tai nekilnojamąjį daiktą jis gali parduoti be žemės

¹³ Pavyzdžiui, Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. vasario 7 d. nutartyje byloje Nr. e3K-3-8-403/2019 akcentuojamas Civilinio kodekso 2.36 str., pagal kurį valstybė ir jos institucijos civiliniuose santykiuose dalyvauja lygiais pagrindais su kitais šių santykių dalyviais bei bendrieji civilinių santykių subjektų lygiateisiškumo, nuosavybės neliečiamumo, proporcingumo principai, kurie, be kita ko, reiškia, kad šiuose santykiuose turi būti užtikrinta teisinga visuomenės interesų ir savininko teisių pusiausvyra. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2022 m. lapkričio 8 d. nutartyje byloje Nr. e3K-3-246-823/2022 valstybinės žemės nuomos ginčo kontekste akcentuojama, jog vienašališkas sutarties nutraukimas įstatymu ribojamas sutarčių privalomumo (lot. *pacta sunt servanda*) ir sutartinių santykių išsaugojimo (lot. *favor contractus*) principų labai, remiamasi šalių kooperavimosi principu. Civilinio kodekso prievolių teisės normų svarbą iliustruoja ir Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. vasario 7 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-7-915/2019, kurioje konstatuojama, kad tais atvejais, kai žemės nuomos santykiai modifikuojami tokiu būdu, kad yra vienašališkai nuomotojo nutraukiami ir baigiasi, taikomas Civilinio kodekso 6.564 str. įtvirtintas žemės nuomos sutarties nutraukimo institutas, o tais atvejais, kai žemės nuomos santykiai modifikuojami tokiu būdu, kad žemės nuomos santykiai, nors ir pasikeitė, bet ir toliau tarp šalių tęsiasi, taikomas Civilinio kodekso 6.223 str. įtvirtintas žemės nuomos sutarties pakeitimo institutas.

sklypo savininko sutikimo tik tuo atveju, jeigu tai neprieštarauja įstatymų ir (ar) sutarties nustatytoms to žemės sklypo naudojimo sąlygoms. Kai toks nekilnojamasis daiktas parduodamas, pirkėjas įgyja teisę naudotis atitinkama žemės sklypo dalimi tokiomis pat sąlygomis kaip nekilnojamojo daikto pardavėjas“. Šios normos pagrindu formavosi notarų ir teismų praktika dėl atvejų, kada statinių, esančių ant valstybinės žemės perleidimui, yra reikalingas valstybinės žemės patikėtinio sutikimas (Konsultacija..., 2015).

Civilinio kodekso 4.204 str. aiškiai įvardijo, kad įkeitimo objektu gali būti ir nuomos teisės, o 4.171 str. įtvirtino imperatyvų reikalavimą, kad įkeičiant statinius, kartu turi būti įkeistas ir žemės sklypas, ant kurio stovi statiniai, arba šio žemės sklypo nuomos (panaudos) teisė¹⁴.

Civilinio kodekso nuostatos, skirtos reikalavimo teisės perleidimo reguliavimui (6.101–6.110 str.), nulėmė tai, kad ilgainiui atsirado detalus reglamentavimas, kada ir kokiomis sąlygomis nuomotojas išduoda sutikimą valstybinės žemės nuomos teisių perleidimui (Lietuvos..., 1999b).

Civilinio kodekso daiktinės teisės knygoje atsirado 4.105 str. „Teisės į žemės sklypą praradimo pasekmės“, kuris iki pat 2022 m. kovo 1 d. Žemės įstatymo pakeitimų buvo vienintelė norma, reglamentuojanti klausimą, kas nutinka su statiniais, kai nutraukiamas valstybinės žemės nuomos sutartis.¹⁵

Atskirai paminėtina, kad Civiliniame kodekse buvo naujovių, kurios galėjo pakeisti valstybinės žemės nuomos instituto evoliucijos kryptį. Civilinio kodekso 4.160 str. įvedė užstatymo teisės (superficies), kaip daiktinės teisės, sąvoką, apibrėždamas

¹⁴ Tiesa, šių nuostatų veikimą realiuose ekonominiuose santykiuose vėlesniu laikotarpiu, po 2009–2010 m. ekonominės krizės, turėjo papildomai interpretuoti teismai. Lietuvos apeliacinio teismo 2015 m. birželio 25 d. nutartyje civilinėje byloje Nr. 2A-395-330/2015 konstatuota, kad valstybinės žemės nuomos ne aukciono būdu teisė, kaip savarankiška turtinė teisė, atsietai nuo pastatų, statinių ar įrenginių valstybinės žemės sklype valdymo teisės negali būti perleidžiama. Toks valstybinės žemės nuomos teisės, kaip savarankiškos turtinės teisės, perleidimo sandoris ne Vyriausybės nustatyta tvarka (ne aukciono būdu, jei nėra sąlygų, nustatytų CK 6.551 str. 2 d., Žemės įstatymo 9 str. 6–9 d.) yra niekinis ir nesukuria teisinių pasekmių, todėl į tokią nuomos teisę negali būti nukreipiamas ir išieškojimas, įskaitant atliekamą priverstinio vykdymo procese. Atsiradus šiam išaiškinimui imperatyvus reikalavimas su statiniais įkeisti ir žemės sklypo nuomos teisę buvo išbrauktas ir iš Civilinio kodekso (Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, 2001).

¹⁵ Pagal ją asmeniui, teismo tvarka pripažintam praradusiu teisę į žemės sklypą, atlyginama ant šio žemės sklypo esančių ir jam nuosavybės teise priklausančių statinių vertė, jeigu jam nesuteikiama teisė kitu teisėtu būdu (nustatant žemės servitutą ar pan.) naudotis žemės sklypu. Jeigu sandoris, kurio pagrindu buvo naudojamas žemės sklypu, teismo tvarka pripažintas negaliojančiu ne dėl statinių savininko kaltės, tai statinių savininkui atlyginama šio kodekso 4.102 str. nustatyta tvarka ir sąlygomis žemės sklypo savininko lėšomis. Jeigu sandoris, kurio pagrindu buvo naudojamas žemės sklypu, teismo tvarka pripažintas negaliojančiu dėl statinių savininko kaltės ir jam nesuteikiama teisė kitu teisėtu būdu (nustatant žemės servitutą ar pan.) naudotis žemės sklypu, tai statinius jų savininkas gali nusikelti. Kai nukelti visų arba kai kurių statinių (jų dalių) neįmanoma, žemės sklypo savininko sutikimu neperkelti objektai gali būti perleidžiami trečiajam asmeniui arba žemės sklypo savininko ir statinių savininko susitarimu gali būti perleidžiami žemės sklypo savininkui, arba nugriaunami.

ją kaip teisę naudotis kitam asmeniui priklausančia žeme statiniams statyti ar įsigyti bei valdyti nuosavybės teise ar žemės gelmėms naudoti. Daiktinė šios teisės prigimtis lėmė nuostatą, kad pasikeitus žemės, statinių ar sodinių savininkui, užstatymo teisė išlieka. Į šią daiktinę teisę galėjo transformuotis ilgalaikė kitos paskirties žemės nuoma, nes savo trukme ir ekonominiu turiniu ji buvo panaši į superficies. Civilinio kodekso 4.165 str. įvedė ilgalaikės nuomos (emphyteusis) sąvoką, nustatydamas, kad tai yra daiktinė teisė naudotis kitam asmeniui priklausančiu žemės sklypu ar kitu nekilnojamoju daiktu nebloginant jo kokybės, nestatant statinių, nesodinant daugiamėčių sodinių ir neatliekant kitų darbų, kurie iš esmės padidintų naudojamos žemės ar kito nekilnojamojo daikto vertę, išskyrus atvejus, kai yra nuomotojo sutikimas. Ilgalaikės nuomos terminas negali būti trumpesnis kaip dešimt metų. Į šią daiktinę teisę galėjo transformuotis ilgalaikė valstybinės žemės ūkio žemės nuoma.

Nors 2003 m. rengiant Žemės įstatymo naują redakciją buvo palankus metas vykdyti pokyčius, valstybinės žemės nuomos instituto virsmas į ilgalaikę nuomą ir užstatymo teisę neįvyko. Tai, kad valstybinės žemės nuoma liko reguliuojama Civilinio kodekso prievolinės teisės normomis ir specialiuoju viešosios teisės prigimties reguliavimu, labiausiai lėmė praktiniai aspektai – nenorėta apsisunkinti nuomos sutarčių notariniu tvirtinimu. Tuo tarpu Lietuvos teisės mokslininkų toks pasirinkimas vėliau buvo kritikuojamas, teigiant, kad daiktinės teisės instituto normomis reglamentuojant privačių statinių buvimą valstybinėje žemėje būtų buvę galima sukurti teisinį tikrumą ir padidinant nuosavybės naudojimo efektyvumą užtikrinti didesnę naudą tiek žemės, tiek ir pastatų savininkui (Matiukas, 2013).

Baigiant Civilinio kodekso normų apžvalgą, paminėtinas Civilinio kodekso 4.40 str. „Žemės sklypo savininko teisių turinys“, kurio 1 d. nustatė, kad „žemės sklypo savininkui nuosavybės teise priklauso viršutinis žemės sklypo sluoksnis, ant žemės sklypo esantys statiniai bei jų priklausiniai, kiti nekilnojamieji daiktai, jeigu įstatymo ar sutarties nenustatyta kitaip“. Tai yra klasikinė iš romėnų teisės kildinama superficies solo cedit (kas yra sklypo viršuje, jam ir priklauso) taisyklė, reiškianti, kad viskas, kas susijungia su žemės sklypo paviršiumi, priklauso nuosavybės teise žemės sklypo savininkui. Kartu tai reiškia žemės sklypo savininko nuosavybės teisės įgijimą į visus prie žemės sklypo prijungtus daiktus ir nuosavybės teisės į šiuos objektus praradimą kitiems asmenims. Šios normos taikymo sritis Civiliniame kodekse apribota išimtimi „jeigu įstatymo ar sutarties nenustatyta kitaip“. Valstybinės žemės naudojimo teisiniai santykiai būtent ir yra laikytini tuo atveju, kai įstatymais yra nustatytas kitoks reguliavimas. Postsovietinė Lietuvos praeitis ir specialusis žemės santykių reguliavimas, susiformavęs iki Civilinio kodekso priėmimo, nulėmė tai, kad Žemės įstatymu ir jį įgyvendinančiais teisės aktais įtvirtinta atvirkštinė sąsaja tarp statinių ir sklypo turėjimo – tas, kas įgyja teises į pastatą, turi teisę įgyti nuosavybės arba nuomos teisę į tam pastatui priskirtą valstybinę žemę. Todėl valstybinės žemės nuomos instituto raidos ši Civilinio kodekso ketvirtosios knygos nuostata iš esmės nepaveikė.

Reikšmingiausi Žemės įstatymo pakeitimai, susiję su valstybine žeme, buvo atlikti 2003 m. (įsigaliojo 2004 m.), išdėstant aptariamą įstatymą nauja redakcija. Valstybinės žemės nuomos institutas aptariamoms redakcijoms Žemės įstatyme pradėtas reguliuoti jo 9 str. Jame buvo numatyta, jog sprendimus išnuomoti žemę priima apskrities viršininkai, o tais atvejais, kai žemė perduota savivaldybėms valdyti patikėjimo teise – savivaldybių tarybos¹⁶. Vėliau, įgyvendinant apskričių reformą, Žemės įstatymo 9 str. buvo keičiamas ir pagrindine institucija įgyvendinančia valstybinės žemės patikėtinio ir jos nuomotojo funkcijas tapo Nacionalinė žemės tarnyba prie žemės ūkio ministerijos (toliau – NŽT). NŽT turėjo kompetenciją nuomoti valstybinę žemę bendruoju atveju, bet Žemės įstatymo 9 str. nustatė ir specialiuosius atvejus, kai valstybinės žemės patikėtinio yra ir žemę nuomoja centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojas, kituose įstatymuose nurodyti valstybinės žemės patikėtiniai (pvz., viešosios geležinkelio infrastruktūros valdytojai, oro uostų, valstybinio jūrų uosto valdytojai, laisvųjų ekonominių zonų valdymo įmonės ir pan.).

2004 m. Žemės įstatymo nuostatos, apibrėžiančios dažniausiai praktikoje taikomą nuomos ne aukciono tvarka atvejį – žemės nuomą esamų statinių eksploatavimui – rodo besikeičiantį įstatymo leidėjo požiūrį į naudą, gaunamą iš valstybinės žemės naudojimo ir politinę valių užkirsti kelią statinių savininkų pelnymuisi iš jos. Jei iki tol galiojusiam Žemės nuomos įstatyme laikinieji statiniai buvo numatyta kaip vienintelė išimtis, kai valstybinė žemė užimta statiniais nenuomojama, tai 2004 m. redakcijos Žemės įstatyme atsiranda žymiai platesnė išimtis: „išskyrus laikinuosius statinius, inžinerinius tinklus bei neturinčius aiškios funkcinės priklausomybės ar apibrėžto naudojimo arba ūkinės veiklos pobūdžio statinius, kurie tarnauja pagrindiniam statiniui ar įrenginiui arba jo priklausiniui“ (Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, 1994). 2003 m., kai buvo rengiama aptariamoji Žemės įstatymo redakcija, buvo jau išibėgėjęs neatlaikiusių konkurencijos ir nutraukusių veiklą sovietinių laikų įmonių skaidymas į atskirus sklypelius su pavieniais statiniais ir šių statinių perleidinėjimas. Tokiu būdu parduodant jokios funkcijos nebeatliekančius, neveikiančius valymo įrenginius, siurbines, katilines, kontrolės postus, aikštes de facto buvo prekiaujama nuomos teise. Įstatymo leidėjas siekė tam užkirsti kelią.

Kaip ir iki tol, 2004 m. redakcijos Žemės įstatymas numatė, kad ne žemės ūkio paskirties žemės nuomos trukmė negalėjo viršyti 99 metų. Paminėtina, kad dar iki analizuojamo įstatymo priėmimo 2002 m. spalio 19 d. įsigaliojusios redakcijos Vyriausybės 1999 m. kovo 9 d. nutarimu Nr. 260 „Dėl naudojamų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos“ buvo nustatyta detalizuota nuomos termino apskaičiavimo tvarka, kuri numatė nebe visuomet maksimalų 99 m. nuomos

¹⁶ Pastaroji nuostata skirta išimtiniais atvejais, nes žemės patikėjimo teise savivaldybėms suteikiama, kai žemės reikia savivaldybės funkcijoms vykdyti, ir tik labai retais atvejais viešųjų funkcijų vykdymą galima suderinti su žemės nuoma tretiesiems asmenims.

terminą, o diferencijavo jį pagal statinių saugaus naudojimo terminą, kuris nustatomas pagal patvirtintą statinio statybos projektinę dokumentaciją, o statinių, pastatytų iki 1996 m. sausio 1 d., – pagal techninės apskaitos (kadastrinių matavimų) byloje nurodytus pastato, įrenginio arba kito statinio nusidėvėjimo duomenis Aplinkos ministerijos nustatyta tvarka. Tuo pačiu buvo nustatyta, kad sklypai, užstatyti kioskais, gatvių prekybos paviljonais, palapinėmis, įvairios paskirties aikštelėmis su dirbtine danga, statybininkų, tyrėjų ar kitos terminuotos veiklos reikmėms skirtais statiniais, išnuomojami statinio naudojimo terminui be teisės statyti naujus pastatus, įrenginius ir kitus statinius, taip pat rekonstruoti esamus (Lietuvos..., 1999a).

Naujam, iki 2004 m. neegzistavusiam reguliavimui, galima priskirti ir Žemės įstatymo 9 str. 14 d. nuostatą, kad valstybinės žemės nuomos sutartis turi būti nutraukiama prieš terminą nuomotojo reikalavimu, jeigu yra keičiama pagrindinė tikslinė žemės naudojimo paskirtis, būdas ar pobūdis. Šios normos taikymas buvo sukėlęs nemažai ginčų, kurių principinį sprendimą suformulavo tolesniame šio darbo skirsnyje detaliau aptariamas Lietuvos Aukščiausiasis Teismas 2017 m. lapkričio 23 d. nutartimi civilinėje byloje Nr. e3K-3-425-421/2017, įvardindamas išimtines sąlygas, kada nuomininkas gali keisti nuomojamo žemės sklypo paskirtį, naudojimo būdą ir pobūdį.

Apibendrinant aptariamą laikotarpį galima teigti, kad nepaisant to, jog naujojo Civilinio kodekso nuostatos, tiesiogiai susijusios su valstybinės žemės nuoma reikšmingos valstybinės žemės nuomos santykių kaitos nesukėlė, aptariamas institutas buvo reikšmingai paveiktas Civilinio kodekso 4 ir 6 knygosose įtvirtintų institutų bei jų taikymo taisyklių. 2003 m. rengiant naują Žemės įstatymo redakciją ir esant palankiam metui vykdyti pokyčius, valstybinės žemės nuomos instituto virsmas į Civiliniame kodekse atsiradusią ilgalaikę nuomą ir užstatymo teisę neįvyko. Specialusis žemės santykių reguliavimas, susiformavęs iki Civilinio kodekso priėmimo, tapo dažna superficies solo cedit principo išimtimi, lėmusia priešingo – tas, kas įgyja teises į pastatą, turi teisę įgyti nuosavybės arba nuomos teisę į tam pastatui priskirtą valstybinę žemę – principo susiformavimą. Išdėsčius Žemės įstatymą nauja redakcija buvo pakeisti tam tikri valstybinės žemės nuomos instituto bruožai – išplėstas atvejų, kai žemė nenuomojama sąrašas, pakeistos nuomos termino skaičiavimo taisyklės, Žemės įstatymas papildytas nuostatomis apie nuomos sutarties nutraukimą.

2.3. Lėtos instituto evoliucijos ir aštrėjančio socialinio konflikto laikotarpis 2004–2021 m.

Valstybinės žemės nuomos instituto raidai 2004–2021 m. laikotarpiu didžiausią įtaką darė: (a) atsiradusi galimybė atkurti nuosavybės teises į laisvą (neužstatytą) žemę miestuose; (b) didėjantis poreikis statyti naujus būstus ir komercinius pastatus miestuose ir ribota žemės šioms reikmėms pasiūla; (c) besikeičianti NŽT adminis-

tracinė praktika dėl teisės statyti naujus statinius nuomojamoje valstybinėje žemėje; (d) aukštesnės instancijos teismų jurisprudencija ir poįstatyminių aktų tobulinimas atsižvelgiant į teismų praktikos išaiškinimus. Toliau kiekvienas iš šių aspektų bus aptartas atskirai.

2002 m. balandžio 19 d. įsigaliojo Atkūrimo įstatymo 5 str. ir 12 str. pataisos, kuriomis, atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 2 d. nutarimo išaiškinimus, buvo leista turėtoje vietoje atkurti nuosavybės teises į laisvą (neužstatytą) žemę miestuose. Tokia žemė turėjo didelę ekonominę vertę. Tai paskatino pretendentes į nuosavybės teisių atkūrimą dėti visas pastangas, kad kitiems asmenims išnuomota žemė, kuri de facto buvo laisva ir (arba) nenaudojama, būtų „atlaisvinta“ ir de jure. Pretendentai į miestų neužstatytos žemės restituciją buvo tie subjektai, kurie dažnai inicijuodavo valstybinės žemės naudojimo kontrolės veiksmus, reikalaujavo nuomos sutarčių nutraukimo, patys inicijuodavo ginčus teisme dėl to, kad statinių eksploatavimui nuomojamoje žemėje esantys statiniai yra sunykę, apiešti, nenaudojami, neturi aiškios funkcinės priklausomybės ar apibrėžto naudojimo arba ūkinės veiklos pobūdžio. Tai paskatino teismų praktikos dėl valstybinės žemės nuomos sutarčių nutraukimo formavimąsi ir poįstatyminių aktų nuostatų tikslinimą.

Augant Lietuvos ekonomikai didėjo poreikis statyti naujus būstus ir komercinius pastatus miestuose. Tuo tarpu tokiai veiklai tinkamų sklypų buvo labai mažai, nes restitucija natūraliai vyko lėtai ir asmeni, kurie galėjo į ją pretenduoti, buvo nedaug. Priemiestinėse teritorijose daug žemės bendraisiais planais vis dar buvo priskirta žemės ūkio paskirties teritorijoms, be to, ten nebuvo centralizuotų inžinerinių tinklų ir gatvių, todėl šios teritorijos plėtrai nebuvo tinkamos. Individualių namų kvartalai, sodų bendrijų teritorijos daugiabučių namų ir komercinių pastatų plėtrai buvo mažai tinkami dėl ribotų galimybių keisti urbanistinę aplinką. Didžiausią potencialą plėtrai turėjo sovietinio laikotarpio gamyklų, specializuotų įmonių (pvz., kino studijos), privatizuotų ligoninių ir panašūs pastatų kompleksai, kuriuos statinių savininkai valdė nuomos teise.

Iki 2011 m. valstybė iš esmės neribojo valstybinės žemės nuomininkų teisės statyti naujus statinius valstybinėje žemėje. 2002 m. spalio 19 d. ir vėlesnėse Naudojamų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos taisyklių (toliau – Taisyklės), patvirtintų Vyriausybės 1999 m. kovo 9 d. nutarimu Nr. 260 „Dėl naudojamų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos“, redakcijose galiojo 31.4 punkto nuostata, kad išnuomotuose žemės sklypuose naujų statinių ar įrenginių statyba ir esamų rekonstrukcija galima tik tuo atveju, jeigu šių statinių ar įrenginių statyba ar rekonstrukcija numatyta nuomos sutartyje, arba gavus nuomotojo sutikimą, ir jeigu tokia statyba ar rekonstrukcija neprieštarauja nustatytam teritorijos tvarkymo režimui.

Praktikoje NŽT beveik visada išduodavo sutikimus esamų pastatų griovimui ir naujų statybai arba rekonstravimui, jei nuomojamam sklypui buvo parengti tai leidžiantys teritorijų planavimo dokumentai. Tokie sutikimai būdavo išduodami neat-

lygintinai, nes jokio atlygio už galimybę vykdyti statybą valstybinėje žemėje teisės aktai nenumatė. Todėl susiformavo nekilnojamojo turto rinkos dalyvių percepcija, kad įgydamas senus pastatus ir išsinuomodamas jiems priskirtą žemę, asmuo realiai įgyja teisę realizuoti statytojo teises. Juolab, kad Statybos įstatymo 3 str., apibrėžiantis teisę būti statytoju, tiesiogiai įvardino, kad sklypo valdymas nuomos teise yra pakankamas pagrindas šiai teisei įgyvendinti. Dėl šių priežasčių senų pastatų savininkams (pardavėjams) kaip perkamų pastatų kaina buvo sumokama visa statybos galimybės ekonominė vertė.

Visuomenė ir politikai, matydami, kad visas atlygis už statybos valstybinėje žemėje potencialą nukeliauja senų pastatų savininkams, piktnosini besiklostančia situacija ir reikalavo plėtros sąlygų griežtinimo. Tuo tarpu verslininkai akcentavo, kad nėra kito būdo įgyti teisę būti statytoju tose teritorijose, kur pati visuomenė kuria būstų, biurų, parduotuvių ir kitokių naujų statinių paklausą ir kad tokiais senų pastatų pardavėjais, pasiimančiais visą naudą, neretai būna pačios valstybės ar savivaldybių kontroliuojamos įmonės ar organizacijos. Taip pat buvo akcentuojama, kad valstybė atlygį už žemės sklypų panaudojimo statybai galimybes jau buvo gavusi aukciono tvarka privatizuodama sovietinių laikų įmones ar pastatus¹⁷.

Astrėjant socialinei priešpriešai tarp plačiosios visuomenės ir nekilnojamojo turto plėtotojų, NŽT, jos veiklą koordinavusi Žemės ūkio ministerija ir Vyriausybė ėmėsi teisės aktų tobulinimo, kuriuo buvo siekiama aiškiau reglamentuoti, kada nuomojamoje žemėje statinių statyba yra galima, o kada – ne. 2011 m. lapkričio 5 d. buvo priimtas Vyriausybės 1999 m. kovo 9 d. nutarimo Nr. 260 „Dėl naudojamų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos“ pakeitimas, kuriuo nutarimas išdėstytas nauja redakcija. Minėtoje nutarimo redakcijoje įtvirtinta, kad tais atvejais, kai valstybinės žemės nuomos sutartyje numatyta, jog bus statomi statiniai, arba jau yra išduotas atskiras valstybinės žemės nuomotojo sutikimas jų statybai ir iki Žemės įstatymo pakeitimo įstatymo įsigaliojimo dienos (2004 m. vasario 21 d.) patvirtintas detalusis planas, pagal kurį planuojama statyti statinius ir keisti sklypo paskirtį ar naudojimo būdą, nuomos sutartis nenutraukiama, o nuomotojo prašymu pagal parengtą ir patvirtintą detalų planą keičiami sklypo kadastro duomenys ir tikslinamos nuomos sutarties sąlygos (Lietuvos..., 1999b).

¹⁷ Reaguodama į šią kritiką Vyriausybė 2014 m. spalio 28 d. nutarimu Nr. 1178 patvirtino Valstybės ir savivaldybių nekilnojamųjų daiktų pardavimo viešo aukciono būdu tvarkos aprašą ir nustatė, kad valstybei ar savivaldybėms nuosavybės teise priklausantis nekilnojamas turtas viešo aukciono būdu parduodamas kartu su jam priskirtu valstybei (savivaldybei) nuosavybės teise priklausančiu žemės sklypu ar jo dalimi, kurio reikia nekilnojajamam turtui eksploatuoti, jeigu pagal valstybinės žemės sandorių sudarymą reglamentuojančius įstatymus žemės sklypas gali būti perduodamas privačion nuosavybėn, t. y. jei sklypas nėra tokioje vietoje, kurioje žemė neprivatizuojama pagal Žemės reformos įstatymo 13 str. Kita vertus, bendrovių akcijų privatizavimą reglamentuojančiuose teisės aktuose taip ir nebuvo numatytas mechanizmas, kuris iš privatizavimo objekto kainos atskirtų jos dalį, mokamą už privatizuojamos bendrovės valdonus žemės sklypus ir transformuotų žemės nuomą į nuosavybę.

Visiems kitiems atvejams Taisyklėmis buvo nustatytas toliau aptariamas veiksmų, susijusių su statybos veikla valstybinėje žemėje, algoritmas. Kai pagal bendrąjį ar specialųjį planą analizuojamame sklype numatoma plėtoti veiklą, neatitinkančią statinio tiesioginės paskirties, sudaromoje valstybinės žemės nuomos sutartyje arba jau sudarytos nuomos sutarties pakeitime turi būti numatyta galimybė keisti išnuomojamo žemės sklypo pagrindinę žemės naudojimo paskirtį, naudojimo būdą ir (ar) pobūdį ir nurodytuosius bendrajame ar specialiajame plane. Pakeitus išnuomoto sklypo pagrindinę žemės naudojimo paskirtį, naudojimo būdą ir (ar) pobūdį, nuomotojas, remdamasis detaliuoju planu, patikslina sklypo kadastro duomenis ir perskaičiuoja išnuomoto žemės sklypo vertę, nuo kurios mokamas žemės nuomos mokestis. Patikslinus išnuomoto žemės sklypo kadastro duomenis, šalių susitarimu keičiama valstybinės žemės nuomos sutartis, atsižvelgiant į patvirtintą pagal detalųjį planą numatomų statyti statinių ar įrenginių ekonomiškai pagrįstą naudojimo trukmę, valstybinės žemės nuomos sutartyje nustatytas žemės nuomos terminas gali būti pratęsiamas.

Visgi, paaiškėjo, kad šioms Taisyklių noveloms stinga aiškumo. Kilo ginčai, kaip turėtų būti vertinama praktikoje itin dažna situacija, kai pagal bendrąjį planą yra leidžiama ir tokia veikla, kuri atitinka esamą nuomininko statinių paskirtį, ir šios veiklos keitimas į kitokią. NŽT ir dauguma valstybinės žemės nuomininkų laikėsi pozicijos, kad esant tokiai situacijai nuomos sutarčių pakeitimuose galima numatyti nuomininko teisę keisti žemės sklypo paskirtį, naudojimo būdą ir pobūdį, tačiau itin svarbu griežtai laikytis aukščiau aprašyto teisinių veiksmų eiliškumo. Tokią nuomonę suponavo ir ankstyvieji teismų precedentai šiuo klausimu¹⁸. Tačiau Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2017 m. lapkričio 23 d. nutartimi civilinėje byloje Nr. e3K-3-425-421/2017 buvo konstatuota, jog tais atvejais, kai bendrasis planas leidžia ir tolesnį statinio naudojimą pagal esamą paskirtį, ir šio statinio užimamos teritorijos naudojimo būdo keitimą, nuomos sutartis negali būti keičiama, naudojimo būdo keitimas yra draudžiamas, o tokius veiksmus atlikęs žemės nuomininkas netenka nuomos teisės. Šis precedentas ir jo pagrindu pasikeitusi NŽT pozicija vedė prie to, kad iš Lietuvos nekilnojamojo turto rinkos nuo 2017 m. pabaigos iki Žemės įstatymo pakeitimų įsigaliojimo 2022 m. kovo 1 d buvo „išimti“ kone visi nuomos teise valdomi sklypai, kuriuose reikėjo keisti žemės naudojimo būdą norint statyti tai, kas leidžiama teritorijų planavimo dokumentais ir pageidaujama būsimų pirkėjų ar nuomininkų. Statinių statymas tokiuose sklypuose tapo galimas tik juos įsigijus nuosavybėn. Tokios situacijos egzistavimas nulėmė tendenciją, kad dalis gyvenamajai funkcijai skirtų namų, rizikuoti linkusių nekilnojamojo turto plėtotojų buvo statomi kaip viešbučių paskirties pastatai, kuriuose iki 49 proc. ploto sudarydavo butai. Ši tendencija iki šiol yra įvardinama, kaip negatyvus reiškinys, kurį reikėtų spręsti keičiant (griežtinant) statinių paskirčių reguliavimą.

¹⁸ Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus 2010 m. spalio 6 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-346/2010. Teismų praktika. 2010, 34.

2005–2021 m. itin sparčiai evoliucionavo teismų praktika. Bendrą jos kryptį galima apibūdinti kaip paneigiančią ne visiškai pagrįstą valstybinės žemės nuomininkų lūkestį, kad valstybinės žemės nuoma visuomet „seks paskui statinį“ ir suteiks tokias pačias žemės naudojimo ir valdymo teises, kokias turi žemės savininkas. Dėl ribotos šio darbo apimties neturime galimybės išsamiai apžvelgti itin gausios aukštesnės instancijos teismų jurisprudencijos valstybinės žemės nuomos klausimais, todėl toliau išskirsime tik pagrindines tendencijas.

Pirmoji ryški teismų praktikos kryptis yra susijusi su situacijomis, kai realią funkciją praradusių statinių savininkai siekia įgyti arba išlaikyti nuomos teises ketindami žemę naudoti naujų statinių statybai. Formuojama taisyklė, kad valstybinė žemė gali būti išnuomojama ne aukciono būdu, jeigu ji yra užstatyta fiziniam ar juridiniam asmeniui priklausančiu (jo nuomojamu) statiniu, kuris turi aiškią funkcinę priklausomybę, apibrėžtą naudojimo paskirtį arba ūkinės veiklos pobūdį, ir yra būtina šio asmens, kaip savininko (nuomininko), turimoms teisėms į statinį įgyvendinti. Akcentuojama, kad ne kiekvienas ant valstybinės žemės sklypo esančio statinio savininkas turi teisę be aukciono išsinuomoti valstybinės žemės sklypą, o tik tas, kurio statinys turi apibrėžtą naudojimo paskirtį arba ūkinės veiklos pobūdį, o jo eksploatacijai reikia turėti žemės sklypo nuomos teisę. Savininkas pirmiausia turi ketinti naudoti statinį pagal tiesioginę paskirtį ir tam yra būtina išsinuomoti žemės sklypą (pvz., Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. spalio 30 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-550/2013; 2014 m. balandžio 28 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-232/2014; 2018 m. balandžio 9 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-133-219/2018, 2018 m. spalio 24 nutartis byloje Nr. 3K-3-291-313/2018).

Antroji teismų praktikos kryptis yra susijusi su nuomotino žemės sklypo dydžio nustatymu ir situacijomis, kai nuomininkui yra išnuomota arba jis pretenduoja išsinuomoti „per daug“ žemės. Plėtojama teismų praktika, kad žemės sklypai prie nuosavybės teise turimų statinių turi būti formuojami ir jų dydis nustatomas atsižvelgiant į statinių naudojimo reikmes pagal esamą, o ne planuojamą (būsimą), paskirtį, kad teritorijų planavimo dokumentai yra forma, kuria išreiškiamas poreikis, tačiau vien detaliojo plano buvimas nereiškia, kad juo neinvestuojamai patvirtinamas objektyviai išreikštas poreikis konkrečiam žemės sklypo dydžiui. Akcentuojama, kad vertinant kelių statinių bendrai užimamą plotą būtina vertinti, ar keli statiniai sudaro realiai veikiančią kompleksą, ar jie yra praradę komplekso požymius (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2014 m. balandžio 28 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-232/2014; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. sausio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-173/2014; 2011 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-3399/2011; kt.). Taip pat teismų praktikoje įtvirtinama taisyklė, kad „kai pasikeičia žemės sklypo dydis, kuris būtinas statiniams ar įrenginiams eksploatuoti pagal Nekilnojamojo turto kadastrę įrašytą jų tiesioginę paskirtį (dėl to, kad pasikeitė statinių skaičius ar dydis, ar paaiškėjus, kad sudarant žemės nuomos sutartį jis buvo netinkamai nustatytas, ar dėl kitų priežasčių), atsižvelgiant į imperatyvius reikalavi-

mus, įtvirtintus Žemės įstatymo 9 str. 6 d. 1 p., kad žemės sklypai išnuomojami teritorijų planavimo dokumentuose ar žemės valdos projektuose nustatyto dydžio, kuris būtinas statiniams ar įrenginiams eksploatuoti pagal Nekilnojamojo turto kadastrę įrašytą jų tiesioginę paskirtį, atsižvelgiant į tai, kad būtinųjų valstybinės žemės nuomos ne aukciono būdu sąlygų turi būti laikomasi ir nuomos sutarties galiojimo metu, būtina nustatyti naują žemės sklypo dydį, reikalingą statiniams ar įrenginiams eksploatuoti pagal Nekilnojamojo turto kadastrę įrašytą jų tiesioginę paskirtį. Nustačius naują žemės sklypo dydį, pasikeitę duomenys apie žemės sklypą turi būti nurodyti žemės nuomos sutartyje (Civilinio kodekso 6.550 str. 1 d. 3 p.), taikant žemės nuomos sutarties pakeitimo, o ne žemės nuomos sutarties nutraukimo institutą“ (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. vasario 7 d. nutartis byloje Nr. e3K-3-7-915/2019).

Trečioji teismų praktikos kryptis yra susijusi su valstybės teise nutraukti nuomos sutartį arba nesudaryti naujos nuomos sutarties, jei statiniai turi aiškiai paskirtį, bet yra apleisti ir nenaudojami arba nebaigti statyti. Dažniausiai cituojamoje Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2018 m. rugsėjo 27 d. nutartyje, priimtoje byloje Nr. e3K-3-333-248/2018, nurodoma, kad „CK 6.564 str. 1 d. 1 p. nustatyti du alternatyvūs pagrindai, kuriems esant sutartis pripažįstama pažeista – žemės nuomininkas naudoja žemę ne pagal sutartį arba ne pagal tikslinę žemės naudojimo paskirtį. Taigi sutarties pažeidimu laikytinas šio daikto nenaudojimas sutartyje nustatytu būdu ar netinkamas jo naudojimas arba naudojimas ne pagal nustatytą žemės naudojimo paskirtį. Nenaudojimu laikomas toks ekonominio efektyvumo nesukuriantis elgesys su daiktu, kai jo naudingosios savybės nėra eksploatuojamos. Netinkamas naudojimas pagal teisinius padarinius taip pat gali būti vertinamas kaip visiškas nenaudojimas tada, kai žemės naudojimo laipsnis yra menkas, palyginti su tuo, kurio tikimasi pagal sutartį.

Ketvirtoji teismų praktikos kryptis buvo susijusi su nuomininko teise keisti nuomojamo žemės sklypo paskirtį ir naudojimo būdą. Šios srities teismų praktiką, nuo 2017 m. pasukusią itin konservatyviu keliu, aptarėme anksčiau.

Griežtėjanti teismų praktika, Valstybės kontrolės (Lietuvos..., 2014) ir Specialiųjų tyrimų tarnybos (Lietuvos..., 2020a) kritika NŽT veiklai valstybinės žemės nuomos srityje, rodė būtinybę tobulinti valstybinės žemės nuomą be aukciono reglamentuojančius teisės aktus. Diskusijos dėl atlygio už statybas valstybinėje žemėje įvedimo prasidėjo dar 2017 m., o nuo 2018 m. veikė ir tokio atlygio įvedimo galimybes analizuojanti darbo grupė. Vis dėlto, skirtingų visuomenės interesų suderinimui ir pasirošimui reformai reikėjo daug laiko ir Žemės įstatymas šiuo aspektu nebuvo keičiamas iki pat 2021 m. pabaigos. Kita vertus, analizuojamu laikotarpiu buvo tikslinamos Taisyklių formuluotės ir priimtas Žemės ūkio ministro 2020 m. sausio 24 d. įsakymas Nr. 3D-40 „Dėl kitos paskirties valstybinės žemės sklypų, parduodamų ar išnuomojamų ne aukciono būdu, administravimo metodikos patvirtinimo“, nustatęs itin griežtus apribojimus be aukciono nuomojamų arba parduodamų valstybinės žemės sklypų dydžiui (Lietuvos..., 2020b).

2.4. 2022 m. prasidėjęs laikotarpis, kuriuo sprendžiamos ilgai brendusios įtampos žemės naudojimo santykių srityje

Nors Žemės įstatymo sandara po 2004 m. pakeitimų išliko iš esmės ta pati, II sk. nuostatos ne sykį buvo keičiamos. Esminiai Žemės įstatymo pakeitimai buvo padaryti 2021 m. lapkričio 25 d., Žemės įstatymą papildant 9¹ str. (šiuo metu galiojančioje redakcijoje aptariamo str. nuostatos yra perkeltos į 10 str.), nustatančiu teisės statyti Žemės įstatymo 9 str. 6 d. 1 p. pagrindu išnuomotoje valstybinėje žemėje teisinį reguliavimą. Taip pat aptariamas įstatymas buvo papildytas nuostatomis, įtvirtinančiomis galimybę keisti išnuomoto valstybinės žemės sklypo paskirtį ir naudojimo būdą bei nustatančiomis tam tikrą ant valstybinės žemės stovinčių statinių išpirkimo tvarką kai valstybinės žemės nuomos sutartis yra nutraukiama (Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, 1994).

Žemės įstatymo 10 str. (anksčiau – 9¹ str.) konkretizuoja teisę statyti išnuomotoje valstybinėje žemėje, kai ji užstatyta fiziniams ir juridiniams asmenims nuosavybės teise priklausančiais ar jų nuomojamais statiniais ar įrenginiais (Žemės įstatymo 9 str. 6 d. 1 p.). Aptariamas teisinis reguliavimas leidžia nuomos sutartyje ar jos pakeitime numatyti galimybę statyti naujus ir (ar) rekonstruoti esamus statinius ar įrenginius. Tokia nuostata valstybinės žemės nuomos sutartyje galima tik tuo atveju, jei valstybinės žemės sklypas yra išnuomotas ilgesniam negu 3 metų laikotarpiui ir jeigu tokia statyba ir (ar) rekonstravimas galimi pagal galiojančius teritorijų planavimo dokumentų sprendinius ir atitinka nuomos sutartyje nurodytą valstybinės žemės sklypo pagrindinę žemės naudojimo paskirtį ir būdą. Valstybinės žemės sklype ar jo dalyje naujų statinių ar įrenginių statyba ir (ar) esamų rekonstravimas gali būti vykdomas tik tuo atveju, jeigu nauji statiniai ar įrenginiai statomi ir (ar) esami rekonstruojami neviršijant valstybinės žemės sklypo ar jo dalies dydžio, skirto esamiems statiniams ar įrenginiams eksploatuoti pagal jų paskirtį. Žemės įstatymo 10 str. taip pat reglamentuoja atlyginimo už teisę statyti valstybinėje žemėje, mokamo per pusę valstybei ir atitinkamai savivaldybei, tvarką (Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, 1994).

Akcentuotina, jog aptariamą mokėjimo tvarką nustato Taisyklės. Minėtu nutarimu mokesčio dydis (tarifas) susietas su procentine žemės užstatymo pastatais pasikeitimo išraiška, t. y. mokestis taikomas tiek naujai statybai, tiek rekonstravimui, tiek statinio didinimo, tiek mažinimo atveju, ir yra apskaičiuojamas nuo statybų apimties (užstatymo arba bendrojo ploto).

Aukščiau aptarti pakeitimai įsigaliojo 2022 m. kovo 1 d. Pažymėtina, kad 2021 m. lapkričio 25 d. Žemės įstatymo pakeitimo įstatymu ne tik reglamentuotas mokestis nuomotojui (valstybei) už naujų statinių išnuomotoje valstybinėje žemėje statybą bei esamų statinių rekonstravimą, bet ir leista nemokamai keisti išnuomoto valstybinės žemės sklypo paskirtį. Iki minėto pakeitimo, vadovaujantis ankstesnės redakcijos Žemės įstatymo nuostatomis ir teismų praktikoje suformuotais jų išaiškinimais, išnuomoto valstybinės žemės sklypo paskirties dažniausiai nebuvo galima keisti.

Aptariamam pakeitimui taip pat buvo įtvirtinta NŽT teisė nutraukti nuomos sutartį dėl blogos statinių būklės ir (ar) nenaudojimo. Tuo pačiu numatyta, kad per dvejus metus nuomininkas gali pažeidimą ištaisyti ir nutraukimo išvengti. Pažeidimo neištaisius numatyta valstybės teisė išpirkti statinius už rinkos kainą. Nuomos nutraukimo atveju valstybė išperka teisėtai pastatytus statinius ir įrenginius, atlygindama jų rinkos vertę, apskaičiuotą taikant Turto ir verslo vertinimo pagrindų įstatyme nustatytą individualų turto vertinimą, atsižvelgiant į esamą statinių ir įrenginių būklę. Aptariamais pakeitimais buvo sukurtas naujas turto nacionalizavimo pagrindas, kurio iki šiol Lietuvos teisėje nebuvo. Rašto darbo autorių nuomone, naujo reguliavimo konstitucingumas šiuo aspektu, ypač tais atvejais, kai statinio laikinas nenaudojimas ar naudojimas ne pagal paskirtį nekeltų grėsmės visuomenei, yra abejotinas.

Taigi, pastaraisiais Žemės įstatymo pakeitimais išplėtojami valstybinės žemės nuomininko teisiniai santykiai su nuomotoju – valstybe, nustatant nuomininko teisę užstatyti išnuomotą žemę naujais statiniais esančių vietoje bei numatyta galimybė pakeisti nuomojamos valstybinės žemės sklypo paskirtį. Be to, valstybinės žemės nuomos teisinis reguliavimas buvo papildytas nuostata, leidžiančia atitinkamais atvejais NŽT išpirkti teisėtai valstybinėje žemėje pastatytus pastatus.

Apibendrinant šį skyrių paminėtina, jog nuo pat nepriklausomybės pradžios įstatymų leidėjas Žemės įstatyme ir kitose specialiuosiuose įstatymuose iš esmės išskyrė dvi skirtingas žemės nuomos rūšis – valstybinės žemės nuomą ir privačios žemės nuomą. Tokio skirstymo egzistavimą pagrindžia sisteminis Žemės įstatymo ir kitų specialiųjų įstatymų aiškinimas. Atsižvelgiant į tai, darytina išvada, jog valstybinės žemės nuoma yra savarankiškas civilinės teisės institutas, kuriame viešosios teisės reguliavimo metodas ir griežti valstybės turto tvarkymo principai derinami su bendraisiais civilinių santykių subjektų lygiateisiškumo, nuosavybės neliečiamumo, proporcingumo principais, ir siekiama užtikrinti teisingą visuomenės interesų ir savininko teisių pusiausvyrą.

Išvados

1. Viena iš valstybinės žemės nuomos instituto susiformavimo priežasčių šiuolaikinėje Lietuvos teisėje buvo Konstitucijos originalios redakcijos 47 str. įtvirtintas draudimas juridiniams asmenims turėti žemės nuosavybės teisę. Laikantis šių Konstitucijos nuostatų vykdyti restitucijos ir privatizavimo procesai sudarė prielaidas atsirasti valstybinės žemės nuomos institutui ir išskirti turtinių kompleksų (t. y. žemės sklypo ir ant jo stovinčių statinių) nuosavybės teisei.
2. 1992–2003 m. laikotarpiu susiformavo valstybinės žemės nuomos institutas, buvo išskirti pagrindiniai jo bruožai. Šis institutas grindžiamas specialiu, nedispozityviu reglamentavimu, sudarančiu prielaidas valstybei dalyvauti privatinės teisės reguliuojamuose santykiuose.

3. Nors vėlesnėmis Konstitucijos pataisomis buvo sukurtos prielaidos valstybinės žemės nuomos instituto kaitai į žemės valdymą nuosavybės teise, šis pokytis dėl tai skatinančių ekonominių paskatų trūkumo neįvyko. Pirmaisiais nepriklausomybės metais pasirinktos specialaus reglamentavimo krypties nepakeitė ir priėmus naują Civilinį kodeksą atnaujinta daiktinės ir prievolių teisės sistema.
4. Specifinis valstybinės žemės nuomos reglamentavimas Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje bei valstybinės žemės nuomos santykių didelis paplitimas užkirto kelią realiam dar romėnų teisėje žinoto principo *superficies solo cedit* įgyvendinimui Lietuvos daiktinėje teisėje: nors šis principas ir įtvirtintas Civiliniame kodekse, numatytos jo išimties yra itin dažnai taikomos, taip užkardant faktinį principo viešpatavimą Lietuvos teisinėje sistemoje.

Šaltinių sąrašas

Teisės norminiai aktai

Konstitucija ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992). Valstybės žinios, 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio papildymo įstatymas (1996a). Valstybės žinios, 64-1501.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio pakeitimo įstatymas (2003a). Valstybės žinios, 14-540.
4. Konstitucinio Teismo 1994 m. birželio 15 d. nutarimas. Valstybės žinios, 47-889.
5. Konstitucinio Teismo 1996 m. sausio 24 d. nutarimas. Valstybės žinios, 9-228.
6. Konstitucinio Teismo 2001 m. balandžio 2 d. nutarimas. Valstybės žinios, 29-938.
7. Konstitucinio Teismo 2003 m. kovo 4 d. nutarimas. Valstybės žinios, 24-1004.
8. Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas. Valstybės žinios, 63-2235.
9. Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas. Valstybės žinios, 30-1050.

Konstituciniai įstatymai

10. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio 3 dalies įgyvendinimo konstitucinis įstatymas (1996b). Valstybės žinios, 64-1503.

Įstatymai

11. Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas (1922). Vyriausybės žinios, 83-721.
12. Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos Civilinis kodeksas (1964). Vyriausybės žinios, 19-138.
13. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ (1991a). Lietuvos Aidas, 140, 21-545.
14. Lietuvos Respublikos žemės ūkio įmonių turto privatizavimo įstatymas (1991b). Lietuvos Aidas, 152; 24-637.
15. Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymas (1992a). Lietuvos Aidas, 128, 21-612.

16. Lietuvos Respublikos žemės nuomos įstatymas (1993a). Valstybės žinios, 3-41, 1994.
17. Lietuvos Respublikos žemės įstatymas (1994). Valstybės žinios, 34-620.
18. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas (1995a). Valstybės žinios, 61-1530.
19. Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas (1997a). Valstybės žinios, 65-1558.
20. Lietuvos Respublikos valstybei ir savivaldybėms priklausančių akcijų privatizavimo įstatymas (1997b) Valstybės žinios, 107-2688.
21. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (2001). Valstybės žinios, 74-2262, 2000.
22. Lietuvos Respublikos žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymas (2003). Valstybės žinios, 15-600.

Pojstatyminiai teisės aktai

23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. kovo 13 d. nutarimas Nr. 160 „Dėl valstybinės žemės nuomos mokesčio“ (1992b). Valstybės žinios, 16-428.
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. liepos 21 d. nutarimas Nr. 550 „Dėl valstybinės žemės sklypų ne žemės ūkio veiklai pardavimo ir nuomos“ (1993b). Valstybės žinios, 32-747.
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. rugpjūčio 3 d. nutarimas Nr. 602 „Dėl valstybinės žemės ir valstybinio fondo vandens telkinių, išnuomotų verslinei arba mėgėjiškai žūklei, nuomos mokesčio“ (1993c). Valstybės žinios, 35-803.
26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. gruodžio 6 d. nutarimas Nr. 909 „Dėl parduodamos valstybinės žemės ir valstybės išperkamos žemės nominalios kainos nustatymo ir jos taikymo tvarkos“ (1993d). Valstybės žinios, 68-1284.
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. liepos 17 d. nutarimas Nr. 987 „Dėl valstybinės žemės sklypų ne žemės ūkio veiklai pardavimo ir nuomos“ (1995b). Valstybės žinios, 60-1513.
28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. birželio 2 d. nutarimas Nr. 692 „Dėl naujų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos“ (1999a). Valstybės žinios, 50-1608.
29. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. kovo 9 d. nutarimas Nr. 260 „Dėl naudojamų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos“ (1999b). Valstybės žinios, 25-706.
30. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. lapkričio 19 d. nutarimas Nr. 1798 „Dėl nuomos mokesčio ir žemės nuomos mokesčio priedo už valstybinę žemę“ (2002). Valstybės žinios, 112-4993.
31. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2020 m. sausio 24 d. įsakymas Nr. 3D-40 „Dėl Kitos paskirties valstybinės žemės sklypų, parduodamų ar išnuomojamų ne aukciono būdu, administravimo metodikos patvirtinimo“ (2020b). TAR, 2020-01140.

Teismų praktika

32. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. spalio 6 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-346/2010. Teismų praktika. 2010, 34.
33. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2013 m. spalio 30 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-550/2013.
34. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2014 m. balandžio 28 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-232/2014
35. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2017 m. lapkričio 23 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-425-421/2017.
36. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2018 m. balandžio 9 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K 3 133 219/2018.
37. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2018 m. rugsėjo 27 d. nutartyje, priimtoje byloje Nr. e3K-3-333-248/2018.
38. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2018 m. spalio 24 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3 291-313/2018.
39. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. vasario 7 d. nutartis byloje Nr. e3K-3-7-915/2019.
40. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2019 m. vasario 7 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-8-403/2019.
41. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2022 m. lapkričio 8 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e3K-3-246-823/2022.
42. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-3399/2011.
43. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. sausio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-173/2014.
44. Lietuvos apeliacinio teismo 2015 m. birželio 25 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 2A-395-330/2015.

Specialioji literatūra

45. Gajus (2012). Institucijos. Vilnius: Registrų centras.
46. Klimas, E., Norkūnas, A. (2020). Valstybinės žemės nuomos sutartys: teisinio reguliavimo esmė ir praktinės problemos. Jurisprudencija, 27 (1), 75-94.
47. Matiukas, M. (2013). Užstatymo teisės institutas Lietuvos teisinėje sistemoje. Iš: Teisės problemos Nr. 3 (81), 76-113.
48. Jonaitis, M. (2014). Romėnų privatinė teisė. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
49. Konsultacija „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 6.394 straipsnio taikymo“, patvirtinta Lietuvos notarų rūmų prezidiumo 2015 m. rugsėjo 17 d. nutarimu Nr. 14.1. Iš: Čiomasas, J. et al. (2015). Notariatas. Notaro etika ir atsakomybė. Konsultacijos. Vilnius: UAB „Druka“, 58-60.

Kiti šaltiniai

50. Bukelevičiūtė, D. (2019). Investicijos į nekilnojamąjį turtą tarpukario Kaune. [interaktyvus] (modifikuota 2019-01-20) Prieiga per internetą: <https://www.vz.lt/laisvalaikis/akiraciai/2019/01/20/investicijos-i-nekilnojamaji-turta-tarpukario-kaune> [žiūrėta 2023 m. sausio 1 d.].
51. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2014 m. gruodžio 23 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-60-2-19 „Žemės naudojimo valstybinė kontrolė“. [interaktyvus] (modifikuota 2014-12-23) Prieiga per internetą: <https://strata.gov.lt/images/biblioteka/255.pdf> [žiūrėta 2023 m. sausio 1 d.].
52. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2020 m. birželio 22 d. išvada „Dėl korupcijos rizikos analizės valstybinės žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo, pagrindinės valstybinės žemės sklypo naudojimo paskirties ir (ar) būdo keitimo, valstybinės žemės sklypų nuomos, taip pat viešojo intereso gynimo veiklos srityse“ (2020a). [interaktyvus] (modifikuota 2020-06-22) Prieiga per internetą: <https://www.stt.lt/lt/doclib/woaykkkhrs3gerk3zhh1ragqvdwk5c4> [žiūrėta 2023 m. sausio 1 d.].

VALSTYBINĖS ŽEMĖS NUOMOS INSTITUTO SUSIFORMAVIMO PRIELAIDOS IR RAIDA

Santrauka

Moksliniame darbe analizuojamos valstybinės žemės nuomos instituto susiformavimo prielaidos, aptariant tokio reguliavimo atsiradimo istorinį kontekstą, apžvelgiant teisėkūros, susijusios su šio instituto reglamentavimu, raidą, ją aiškinančią tismų praktiką bei Konstitucinio Teismo jurisprudenciją.

Valstybinės žemės nuomos instituto susiformavimui didžiausią įtaką turėjo Konstitucijos originalios redakcijos 47 str. įtvirtintas draudimas juridiniams asmenims turėti žemės nuosavybės teise bei restitucijos ir privatizavimo procesų ypatumai, kurie nesudarė sąlygų privačios žemės masyvų formavimuisi ir tapo prielaida išsiskirti turtinių kompleksų (t. y. žemės sklypo ir ant jo stovinčių statinių) nuosavybės teisei. Darbo autoriai, ištyrę valstybinės žemės nuomos reglamentavimo raidą nuo 1992 m. iki 2022 m., valstybinės žemės nuomą apibūdino kaip savarankišką civilinės teisės institutą, kuriuo viešosios teisės reguliavimo metodas ir griežti valstybės turto valdymo principai derinami su bendraisiais civilinių santykių subjektų lygiateisiškumo, nuosavybės neliečiamumo, proporcingumo principais, ir siekiama užtikrinti teisingą visuomenės interesų ir savininko teisių pusiausvyrą. Specifinis valstybinės žemės nuomos reglamentavimas Lietuvos Respublikos teisinėje sistemoje bei valstybinės žemės nuomos santykių didelis paplitimas užkirto kelią realiam dar romėnų teisėje žinoto principo superficies solo cedit įgyvendinimui Lietuvos daiktinėje teisėje: nors šis principas ir įtvirtintas Civiliniame kodekse, numatytos jo išimties yra itin dažnai taikomos, taip užkardant faktinį principo viešpatavimą Lietuvos teisinėje sistemoje.

PRECONDITIONS FOR THE FORMATION OF THE INSTITUTE OF LEASE OF STATE-OWNED LAND AND ITS EVOLUTION

Summary

The research work analyses the preconditions for the formation of the institute of lease of state-owned land, discussing the historical context of the emergence of such regulation, reviewing the development of legislation of this institute, the case law interpreting it and the jurisprudence of the Constitutional Court.

The formation of the institute of lease of state-owned land was mainly influenced by the prohibition of ownership of land by legal persons in the original wording of Article 47 of the Constitution, as well as by the peculiarities of the restitution and privatisation processes, which prevented the formation of private land masses, and became a prerequisite for the separation of the property complexes (i.e. the ownership of a land plot and the buildings on it). The authors of the paper, having studied the development of the regulation of state-owned land lease from 1992 to 2022, described state-owned land lease as an independent civil law institute, which combines the public law regulation method and strict principles of state property management with the general principles of civil relations (equality of the parties, inviolability of property, proportionality), and seeks to ensure the correct balance between the interests of society and the rights of the owner. The specific regulation of state-owned land lease in the legal system of the Republic of Lithuania and the wide spread of state-owned land lease relations have prevented the real implementation of the Roman law principle *superficies solo cedit* in Lithuanian property law: although this principle is established in the Civil Code, its exceptions are applied very often, thus preventing the actual dominance of the principle in the legal system of Lithuania.