



Valstybinio audito ataskaita

VALSTYBINĖS ŽEMĖS VALDYMAS ĮGYVENDINANT ŽEMĖS TVARKYMO IR ADMINISTRAVIMO PROGRAMĄ

2016 m. spalio 10 d. Nr. VA-P-10-6-18



Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrole.lt

TURINYS

<u>SANTRUMPOS IR SĄVOKOS</u>	<u>3</u>
<u>SANTRAUKA</u>	<u>4</u>
IŠVADOS	4
REKOMENDACIJOS	6
<u>IŽANGA</u>	<u>8</u>
<u>AUDITO REZULTATAI</u>	<u>10</u>
1. <u>Programa planuojama neambicingai</u>	<u>10</u>
2. <u>Valstybinės žemės naudojimas lengvatinėmis sąlygomis neužtikrina maksimalios naudos visuomenei</u>	<u>12</u>
2.1. Valstybinė žemė nuomojama nevykdomiems valstybei svarbiems ekonominiams projektams	14
2.2. Privatūs asmenys pelnosi iš lengvatinėmis sąlygomis jiems išnuomos valstybinės žemės	16
3. <u>Valstybei atlyginama ne už visą parduotą žemę</u>	<u>20</u>
<u>PRIEDAI</u>	<u>24</u>

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

AAI – aukščiausioji audito institucija

Programa, Žemės tvarkymo ir administravimo programa – Žemės tvarkymo ir administravimo bei erdvinės informacijos infrastruktūros vystymo programa

Tarnyba – Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos

VSEP – valstybei svarbūs ekonominiai projektai

ŽŪM – Žemės ūkio ministerija

SANTRAUKA

Viena iš žemės ūkio ministrui pavestų¹ sričių yra žemės tvarkymas: žemės reforma, žemėtvarka, geodezija, kartografija, Nekilnojamojo turto kadastras, žemės naudojimo valstybinė kontrolė.

Valstybės politiką žemės tvarkymo ir administravimo (įskaitant nuosavybės teisių į žemę atkūrimą ir kitus žemės reformos darbus), racionalaus žemės fondo naudojimo bei geodezijos ir kartografijos srityse patikėta įgyvendinti Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos.

Tarnyba kaip valstybinės žemės patikėtinė valdo apie 869,3 tūkst. ha žemės (244,3 tūkst. ha – registruota valstybinė žemė, 625,0 tūkst. ha – laisva valstybinė žemė). Žemė kaip ir visas valstybės turtas turi būti valdoma ir naudojama vadovaujantis visuomeninės naudos, efektyvumo, racionalumo principais.

Valstybės politika šioje srityje vykdoma įgyvendinant Žemės tvarkymo ir administravimo programą, kuriai 2015 m. skirta 27 581,2 tūkst. Eur asignavimų.

Įgyvendinant Žemės tvarkymo ir administravimo programą, siekiama tenkinti visuomenės, fizinių ir juridinių asmenų poreikius racionaliai naudoti žemę, vykdyti ūkinę veiklą išsaugant ir gerinant gamtinę aplinką, gamtos ir kultūros paveldą, apsaugoti žemės nuosavybės, valdymo ir naudojimo teises.

Tarnyba, įgyvendindama programos priemones, atlieka valstybinės žemės patikėtinės funkcijas, priima sprendimus atkurti piliečių nuosavybės teises į žemę, asmenims parduoti, kitaip perleisti nuosavybėn ar išnuomoti valstybinę žemę, atnaujina kaimo ir miesto vietovių laisvos valstybinės žemės sklypų (plotų) erdvinius duomenis, vykdo žemės naudojimo valstybinę kontrolę ir kt.

Auditą atlikome siekdami įvertinti, ar formuojama ir įgyvendinama valstybės politika žemės tvarkymo ir administravimo srityje užtikrina tinkamą valstybės turto – žemės ir pinigų valdymą:

- sudarant Žemės tvarkymo ir administravimo programą,
- nuomojant, išsimokėtinai parduodant valstybinę žemę,
- atliekant žemės naudojimo pagal paskirtį kontrolę,
- vykdam žemės reformos žemėtvarkos projektų ir jiems prilyginamų žemės sklypų planų rengimo ir įgyvendinimo paslaugų pirkimus.

Audituojamas laikotarpis – 2015 m., tam tikrais atvejais buvo naudojami 2014 ir ankstesnių metų duomenys.

Įvertinę audito metu surinktus duomenis, pateikiame valstybinio audito išvadas ir rekomendacijas.

Rekomendacijos teiktos Žemės ūkio ministerijai ir Nacionalinei žemės tarnybai, o jų įgyvendinimo planas pateikiamas 5 priede.

IŠVADOS

Aukščiausioji audito institucija atkreipia dėmesį, kad žemė – didžiausią vertę turintis valstybės turtas – turi būti valdoma ir naudojama rūpestingai. Valstybės turtas nėra savitikslis – juo turi būti siekiama maksimalios naudos visuomenei. Tačiau žemės tvarkymo politiką formuojanti Žemės ūkio

¹LR Vyriausybės 2010-03-24 nutarimas Nr. 330 „Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių“.

ministerija strateginiuose veiklos planuose valstybinės žemės valdymo neįvardija kaip veiklos prioriteto, nenumato svarbiausių darbų šioje srityje.

1. Žemės tvarkymo ir administravimo programa, kaip vienintelis valstybės politiką žemės valdymo srityje formuojantis strateginio planavimo dokumentas:

- neapima reikšmingo valstybės turto – žemės – efektyvaus valdymo: daugiausia dėmesio skiriama nuosavybės teisių atkūrimui ir žemės perleidimui nuosavybėn, tačiau nenumatoma priemonių, kuriomis būtų siekiama, kad šios žemės naudojimas duotų tiesioginę naudą valstybei, leistų uždirbti daugiau pajamų, nenumatoma, kaip geriau panaudoti laisvos valstybinės žemės plotus, neskaičiuojama, kokia pridėtinė vertė sukuriama valdant valstybinę žemę;
- neskaitina šią politiką formuojančių ir įgyvendinančių institucijų nukreipti savo veiklą į visas problemines žemės valdymo ir administravimo sritis ir nevertina pasiektų rezultatų, dėl to negalima pamatuoti institucijų veiklos efektyvumo;
- neskaitina kokybės pokyčių, pažangos ir visuomenės poreikių patenkinimo, atliekant žemės tvarkymo ir administravimo funkcijas,

nes programos vertinimo kriterijai suplanuoti neambicingai ir neleidžia pamatuoti visos programos rezultatų ir jų poveikio, neskaitina racionalaus, didesnes pajamas valstybei užtikrinančio valstybinės žemės naudojimo.

2. Nacionalinė žemės tarnyba neskyrė tinkamo dėmesio jai pavestai valstybinės žemės kontrolės funkcijai atlikti, nes:

- nevaldė informacijos apie visą neteisėtai naudojamą valstybinę žemę, užstatytą valstybei nepriklausančiais statiniais, ir neoperatyviai atliko veiksmus, kad būtų nutrauktas ar įteisintas neteisėtas šios žemės naudojimas;
- nesukūrė sisteminės koordinuotos kontrolės, kad būtų galima įvertinti, ar lengvatinėmis sąlygomis išnuomota žemė naudojama pagal paskirtį – tokia kontrolė dažniausiai vykdyta tik atsižvelgiant į skundus ar gautą informaciją;
- nevykdė valstybei svarbiems ekonominiams projektams vykdyti išnuomos žemės naudojimo kontrolės, nes nesiėmė aktyvių veiksmų dėl akivaizdžiai nevykdomų projektų statuso panaikinimo ir pagal paskirtį nenaudojamos valstybinės žemės nuomos sutarčių nutraukimo,

todėl neužtikrinama, kad neteisėtai naudojama valstybinė žemė būtų panaudota spartesniam piliečių nuosavybės teisių į turėtą žemę atkūrimo procesui ar išnuomojama aukciono būdu rinkos kaina.

3. Nustatytas teisinis reglamentavimas, kai valstybinė žemė ne rinkos kaina nuomojama privačių asmenų statiniams eksploatuoti, nesudaro prielaidų objektyviai ir skaidriai naudoti valstybinę žemę, kad ši duotų maksimalią naudą visuomenei:

- nenustatyti kriterijai, kokio dydžio sklypai turi būti formuojami konkrečiam statiniui eksploatuoti, todėl tarnyba žemės nuomos sutartis sudarė objektyviai neįvertinusi tam būtinos sklypo teritorijos, analogiškos paskirties statiniams eksploatuoti išnuomoti skirtingo dydžio sklypai;
- nesant nustatytų kriterijų naujos statybos galimybei įvertinti, tarnyba nevertino faktinių aplinkybių, tačiau visais atvejais sudarytose žemės nuomos sutartyse tokią galimybę numatė;
- nėra aiškios valstybės kaip žemės savininkės vizijos, koks gali būti naudingiausias šios žemės naudojimo būdas, nes teisė pasirinkti išsipirkti ar toliau nuomotis valstybinę žemę palikta patiems nuomininkams.

Nustačius santykinai nedidelį žemės nuomos mokestį, pastatų savininkai nesuinteresuoti išsipirkti naudojamą valstybinę žemę, todėl valstybė ne tik negauna pajamų iš žemės pardavimo, bet ir patiria žemės administravimo sąnaudų, kurių nekompensuoja žemės nuomos pajamos.

4. Lengvatinėmis sąlygomis išsinuomoję sklypus, nuomininkai šiuo valstybės turto gali pasinaudoti ne tik savo statiniams eksploatuoti, bet ir papildomoms pajamoms iš valstybės turto uždirbti perleidus sklypo nuomos teisę ar pastačius naujus pastatus ir juos pardavus. Taip sudaromos sąlygos privatiems asmenims, net ir neturėjusiems jiems priklausiusių pastatų valstybinėje žemėje, užvaldyti šios žemės sklypus, už juos tinkamai neatlyginus valstybei.
Vienas iš tokių atvejų „X“ savivaldybėje: parengus nenaudojamos katilinės paskirties keitimo į poilsio pastatus detalų planą, privatus asmuo parduoda ilgalaikės lengvatinės valstybinės žemės nuomos teisę rinkos kaina (23,7 tūkst. Eur/a). Tuo tarpu tarnyba išnuomoto sklypo kontrolės nevykdo ir 15 metų pagal paskirtį nenaudojamo ir nereikalingo statinio eksploatavimui sudarytos žemės nuomos sutarties nenutraukia.
5. Išsimokėtinai pardavus valstybinę žemę, ne visi pirkėjai atsiskaito valstybei – pradelstos jų skolos, palūkanos ir delspinigiai sudaro daugiau nei 14,5 mln. Eur, kurių dalies valstybė jau neatgaus, tačiau tarnyba net nėra įvertinusi, kiek yra beviltiškų skolų už parduotą žemę. Tarnybos veiksmai administruojant šias skolas privalo būti stiprinami, kad valstybė gautų sutartyse numatytą atlygį už parduotą žemę:
 - neišnaudojamos visos skolų susigrąžinimo galimybės – tarnyba laiku netaiko priverstinio skolos išieškojimo priemonių;
 - neskiriama reikiamo dėmesio, kad valstybės interesams būtų tinkamai atstovaujama, bankrutavus už įsigytą valstybinę žemę neatsiskačiusiems pirkėjams: nustatyta atvejų, kai nedalyvaujama skolininkų bankroto procesuose, nesidomima skolininkų bankroto bylų eiga, valstybei nepalankūs sprendimai neskundžiami, o kai kuriais atvejais nėra neturima informacijos apie bankroto bylas;
 - neužtikrintas visų pirkėjų prievolių įvykdymas registruojant Civiliniame kodekse numatytą priverstinę hipoteką: iki šiol neįregistruota 1 240 valstybinės žemės pardavimo išsimokėtinai sutarčių hipoteka, dėl to neatsiskaitę pirkėjai, galėdami laisvai disponuoti žeme, ją parduodavo, įkeisdavo ir pan. Tokiam pirkėjui bankrutavus ar tapus nemokiam, valstybė netekdavo galimybės išsiieškoti jo nesumokėtas sumas;
 - neatliekamas pirkėjų mokumo vertinimas, neanalizuojama, ar pirkėjas bus pajėgus sumokėti įmokas ir palūkanas už nusipirktą žemę. Iki šiol vyksta teisminiai ginčai dėl įmokų nemokėjimo ar pirkėjų prašymo sumažinti sutartyje numatytą žemės kainą, pirkėjai nemoka įmokų, palūkanų ir delspinigių, todėl valstybė negauna pajamų ir neturi turto. Nacionalinė žemės tarnyba nurodė, kad teisės aktuose jai nėra suteikta teisė ar pareiga tikrinti valstybinę žemę perkančių fizinių ar juridinių asmenų mokumą.

REKOMENDACIJOS

Žemės ūkio ministerijai

Siekiant kryptingai įgyvendinti valstybės politiką žemės tvarkymo ir administravimo srityje, kad ji duotų didžiausią naudą visuomenei, ministerijai būtų tikslinga nustatyti ambicingus programos vertinimo kriterijus, leidžiančius įvertinti programos vykdymo kokybinį poveikį, ar valstybinė žemė naudojama efektyviai ir racionaliai.

Nacionalinei žemės tarnybai

Būdama valstybės turto – žemės – patikėtinė, tarnyba turėtų stengtis, kad kuo efektyviau būtų atliekamos patikėtinės funkcijos, ypač vykdydama išnuomotos valstybinės žemės kontrolę, parduodama išsimokėtinai valstybinę žemę ir administruodama su šiuo pardavimu susijusias skolas:

- nustatyti asmenų informavimo apie neteisėtą valstybinės žemės naudojimą, jų įspėjimo apie administracinę atsakomybę, šios atsakomybės taikymo ir reikalingų įrodymų surinkimo veiksmų eigą, kuri leistų paspartinti neteisėto valstybinės žemės naudojimo nutraukimą arba jos naudojimo įteisinimą;
- laikyti lengvatinėmis sąlygomis išnuomotos kitos paskirties valstybinės žemės naudojimo kontrolę prioritetine veiklos kryptimi, ypač daug dėmesio skiriant išnuomotiems didelės vertės žemės sklypams, esantiems komerciškai patraukliose vietose ir pan. Nustačius lengvatinėmis sąlygomis išnuomotoje žemėje esančių statinių nenaudojimo pagal paskirtį atvejus, imtis priemonių, kad būtų nutrauktos žemės nuomos sutartys ir nugriauti valstybinėje žemėje esantys nenaudojami statiniai;
- atlikti išnuomotos valstybinės žemės sklype „X“ savivaldybėje, esančio katilinės pastato eksploatavimo pagal paskirtį patikrinimą ir imtis priemonių dėl nuomos sutarties nutraukimo;
- aktyviau domėtis VSEP, vykdomų ant be aukciono išnuomotos valstybinės žemės, eiga ir nustačius, kad tokia žemė nenaudojama projektui vykdyti, apie susidariusią situaciją informuoti Vyriausybę ir atitinkamą ministeriją, kad būtų priimti reikiami sprendimai, siekiant nutraukti valstybinės žemės nuomos sutartį;
- kartu su ministerija inicijuoti teisės aktų pakeitimus, kad būtų nustatytos pirkėjų mokumo (finansinės būklės) vertinimo procedūros, nuo kurių priklausytų valstybinės žemės pirkimo–pardavimo išsimokėtinai sutarčių sudarymas ir jose nustatytų prievolių įvykdymo užtikrinimo būdų nustatymas;
- nustatyti konkrečius terminus ir seką (schemą) detalių veiksmų, kurių privalu imtis teritoriniams skyriams, kai pirkėjai nevykdo sutartinių įsipareigojimų: dėl raginimų skolininkams siuntimo, sutarčių nutraukimo, priverstinio skolos išieškojimo, hipotekos registravimo ir jos suteikiamų teisių įgyvendinimo, skolų pripažinimo beviltiškomis ir pan.

IŽANGA

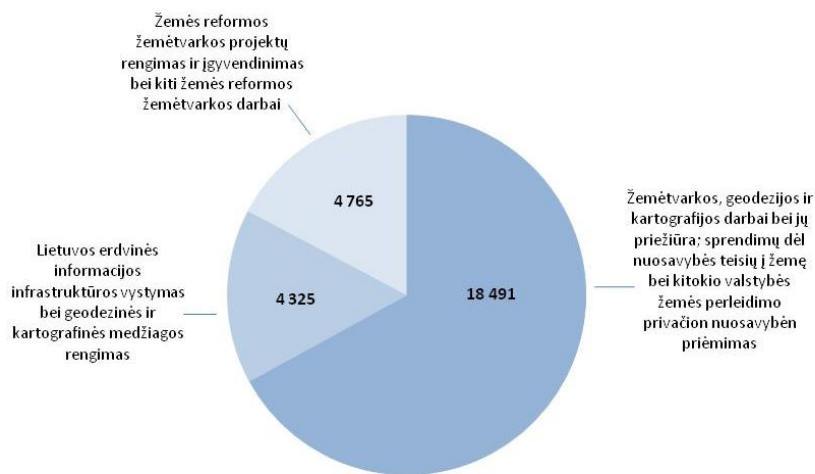
Valstybės politika žemės tvarkymo ir administravimo srityje įgyvendinama vykdant 03.001 programą „Žemės tvarkymas ir administravimas bei erdvinės informacijos infrastruktūros vystymas“. Ją įgyvendina Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos.

Įgyvendinant žemės tvarkymo ir administravimo politiką, turi būti sudarytos sąlygos tenkinti visuomenės, fizinių ir juridinių asmenų poreikius racionaliai naudoti žemę, vykdyti ūkinę veiklą išsaugant ir gerinant gamtinę aplinką, gamtos ir kultūros paveldą, apsaugoti žemės nuosavybės, valdymo ir naudojimo teises.

Programa įgyvendina strateginį tikslą – užtikrinti racionalų žemės naudojimą ir efektyvų žemės santykių reguliavimą bei geodezijos, kartografijos, Nekilnojamojo turto kadastro ir erdvinės informacijos infrastruktūros plėtrą.

Tarnyba, įgyvendindama programos priemones, atlieka valstybinės žemės patikėtinės funkcijas, priima sprendimus atkurti piliečių nuosavybės teises į žemę, asmenims parduoti, kitaip perleisti nuosavybės ar išnuomoti valstybinę žemę, atnaujina kaimo ir miesto vietovių laisvos valstybinės žemės sklypų (plotų) erdvinius duomenis, vykdo žemės naudojimo valstybinę kontrolę ir kt. Programai vykdyti panaudojant skirtas valstybės biudžeto lėšas rengiami žemės reformos žemėtvarkos projektai.

1 pav. Žemės tvarkymo ir administravimo programoje išskirti uždaviniai 2015 m. ir jiems numatytos lėšos, tūkst. Eur



Šaltinis: AAI apibendrinti duomenys

Žemės nuosavybės, valdymo ir naudojimo santykius, žemės tvarkymą ir administravimą reglamentuojantys pagrindiniai teisės aktai yra Žemės įstatymas², Žemės reformos įstatymas³, Vyriausybės nutarimai dėl valstybinės žemės nuomos, pardavimo, žemės naudojimo valstybinės kontrolės.

² LR žemės reformos įstatymas, 1991-07-25 Nr. I-1607 (su vėlesniais pakeitimais).

³ LR žemės įstatymas, 1994-04-26 Nr. I-446 (su vėlesniais pakeitimais).

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus⁴ ir Tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus⁵. Atlikdami auditą darėme prielaidą, kad visi auditoriams pateikti dokumentai yra teisingi, išsamūs ir galutiniai, o jų kopijos atitinka originalus.

Audito metu naudoti pagrindiniai duomenų rinkimo ir vertinimo metodai pateikiami 4 priede.

⁴ LR valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymu Nr. V-26 (2012-06-28 Nr. V-171 nauja redakcija) patvirtinti Valstybinio audito reikalavimai.

⁵ 3000-asis TAAIS „Veiklos audito įgyvendinimo gairės“ ir 3100-asis TAAIS „Veiklos audito gairės: pagrindiniai principai“. Prieiga per internetą <http://www.vkontrole.lt/page.aspx?id=350> [Žiūrėta 2013-09-27].

AUDITO REZULTATAI

Atlikdami auditą laikėmės nuostatos, kad programa turi būti suderinta su šalies strateginiais dokumentais, ją rengiant būtina atsižvelgti į srities veiklos problemas, pasirinkti priemones joms spręsti, nustatyti tokius vertinimo kriterijus, kuriais būtų galima įvertinti laukiamų pokyčių ne tik kiekybinį, bet ir kokybinį efektyvumą. Audito metu analizavome, ar programa parengta tinkamai, ar ją įgyvendinant gaunamas rezultatas atitinka valstybės, visuomenės interesus valstybinės žemės administravimo ir tvarkymo srityje.

1. PROGRAMA PLANUOJAMA NEAMBICINGAI

Žemės ūkio ministerija Žemės tvarkymo ir administravimo programą parengė neįvertinusi visų svarbiausių žemės tvarkymo ir administravimo problemų, nenustatė kriterijų, kuriais būtų galima įvertinti kokybinį programos poveikį, esamų kriterijų reikšmės suplanavo neatsižvelgdama į ankstesnių metų įgyvendinimo rezultatus ir nesiekdama pažangos.

Žemės tvarkymo srityje pagrindinis strateginio planavimo dokumentas yra Žemės tvarkymo ir administravimo programa, rengiama Žemės ūkio ministerijos; 2015–2017 metų strateginiame veiklos plane⁶ nustatyti du programos tikslai:

1. Įgyvendinti valstybės politiką žemės reformos, žemėtvarkos, žemės naudojimo, geodezijos ir kartografijos srityse bei geografinės informacijos infrastruktūros plėtros srityje.
2. Kaimo vietovėse baigti žemėtvarkos darbus, būtinus sprendimams dėl žemės gražinimo priimti, ir atlikti kitus teisės aktais reglamentuotus žemės reformos žemėtvarkos darbus.

Jokio kito strateginio dokumento, kuriame būtų išskelti valstybės strateginiai tikslai, siekiai ar plėtros kryptys, žemės, kuri yra ne tik privačios nuosavybės objektas, bet ir didžiausią vertę turintis valstybės valdomas turtas, tvarkymo srityje valstybė nėra patvirtinusi. Kita vertus, valstybės politika šioje srityje formuojama ir įgyvendinama remiantis minėta ministro patvirtinta programa.

Siekiant nustatytų tikslų, įstaigai svarbu išanalizuoti aplinką ir atsižvelgiant į identifikuotas problemas, galinčias turėti įtakos veiklos rezultatų pasiekimo lygiui, nustatyti veiklos prioritetus, uždavinius ir siektinus rezultatus.

Žemės valdymo ir administravimo srityje keletą metų iš eilės nustatoma veiklos trūkumų dėl pajamų už išsimokėtinai parduotą valstybinę žemę surinkimo, valstybinės žemės nuomos sutartyse nustatytų įsipareigojimų vykdymo ir žemės naudojimo valstybinės kontrolės. Reikia pažymėti, kad tarnyba ir pati identifikuoja problemų keliančias veiklos sritis, Žemės ūkio ministerija tarnybai skiria prioritetinius darbus, tačiau į strateginius ministerijos veiklos planus šie darbai ir uždaviniai neįtraukti, nenustatyti ir jų vertinimo kriterijai, kuriuos taikant būtų galima įvertinti pasiektus rezultatus. Nenumatomos priemonės, kuriomis būtų siekiama, kad valstybinės žemės naudojimas duotų tiesioginę naudą valstybei, leistų uždirbti daugiau pajamų, nenumatoma, kaip naudingiau panaudoti laisvos šios žemės plotus.

Atkreipiame dėmesį, kad žemės tvarkymo ir administravimo sritis ministerijos 2013–2015 m., 2014–2016 m., 2015–2017 m., 2016–2018 m. strateginiuose veiklos planuose nebuvo įvardyta kaip prioritetingė.

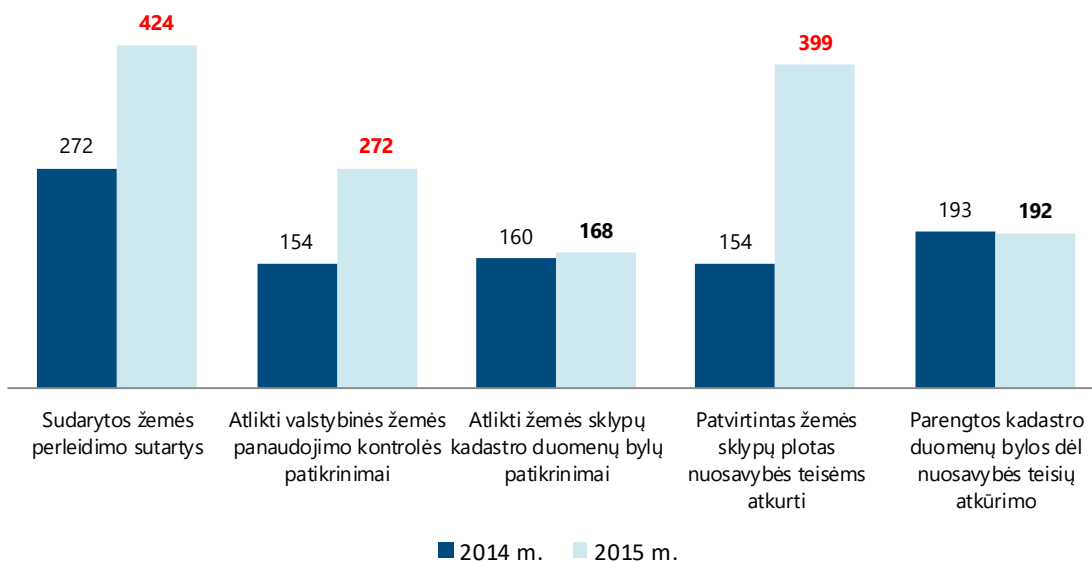
⁶ LR žemės ūkio ministro 2014-12-19 įsakymas Nr. 3D-992.

Du iš trijų ministerijos 2015–2017 metų strateginiame veiklos plane nustatytų efekto vertinimo kriterijų⁷ rodo Nacionalinės žemės tarnybos veiklos pokyčius priėmus sprendimus atkurti nuosavybės teisę į žemę, mišką ir vandens telkinius ir sudarius valstybinės žemės pardavimo ir nuomos sutartis. Šie efekto vertinimo kriterijai neapima efektyvaus turto (valstybinės žemės) valdymo, duodančio tiesioginę ekonominę naudą valstybei ir visuomenei. Pažymėtina, kad valstybės turto valdymą, vadovaujantis efektyvumo, racionalumo, visuomeninės naudos principais, apibrėžia Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo statymas, turto geresnio valdymo siekis yra ir Valstybės pažangos strategijoje „Lietuva 2030“⁸ iškeltos sumanaus valdymo vizijos dalis⁹.

Strateginiame veiklos plane iškeltiems programos tikslams pasiekti numatyti vertinimo kriterijai ir jų reikšmės turi būti nustatomi laikantis Strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikoje¹⁰ įvirtintų principų. Vienas kriterijų reikšmėms nustatytų reikalavimų – būtina atsižvelgti į ankstesnių metų rezultatus. Jeigu planuota reikšmė buvo viršyta, kitoms sąlygoms nesikeičiant, turi būti planuojama ambicingiau.

Atlikus ministerijos 2014–2015 m. strateginiuose planuose ir veiklos ataskaitose nustatytų vertinimo kriterijų reikšmių ir jų pasiektų dydžių peržiūrą, buvo nustatyta, kad dvejus metus iš eilės dalies numatytų vertinimo kriterijų reikšmės buvo suplanuotos panašaus dydžio, tokios pačios arba dar mažesnės, palyginti su ankstesniais metais, nesiekiant ambicingesnių rezultatų. 2 pav. nurodomi konkretūs pavyzdžiai, kuriuos vertinant galima daryti išvadą, kad Žemės ūkio ministerija nesivadovavo vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikos principais – neatsižvelgė į ankstesniais metais planuotus ir gerokai viršytus rezultatus, o 2015 m. numatė neambicingas tikslo pasiekimo vertinimo kriterijų reikšmes.

2 pav. Kai kurių 2014–2015 m. vertinimo kriterijų įvykdymas, proc.



Šaltinis: AAI apibendrinti duomenys. Vertinimo kriterijų kodai ir tikslūs pavadinimai pateikti 1 priede.

⁷ Efekto vertinimo kriterijai: E-03-02 „Asmenų valdomos žemės ploto dalies pokytis per metus“, E-03-03 „Privačios žemės dalis (proc.) šalies teritorijoje“.

⁸ Patvirtinta LR Seimo 2012-05-15 nutarimu Nr. XI-2015.

⁹ Sumanaus valdymo vizija – pasiekti, kad valstybės tarnyba būtų lanksti, profesionali, atsakinga ir orientuotą į veiklos rezultatus, viešojo valdymo srityje būtų plačiai įgyvendinta vertės už pinigus iniciatyva, siekiama geresnio turto valdymo.

¹⁰ LR finansų ministro 2010-10-25 įsakymas Nr. 1K-330 „Dėl Strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikos patvirtinimo“ (su vėlesniais pakeitimais), 27, 29 p.

Įvertinus ministerijos veiklos ataskaitoje pateiktas 2015 m. viršytų vertinimo kriterijų pokyčių priežastis, galima daryti išvadą, kad, planuojant vertinimo kriterijų reikšmes, iš anksto nėra objektyviai įvertinamos visos tikėtinos aplinkybės ar situacijos, galinčios turėti įtakos numatytiems reikšmėms pasiekti 100 proc. ir viršyti. Todėl 2014–2015 m. strateginiuose planuose numatyti vertinimo kriterijų siektinos reikšmės nėra ambicingai ir objektyviai įvertintos, o faktinis dalies kriterijų reikšmių pasiekimas sudaro net 400 procentų.

Svarbu pabrėžti, kad, remiantis Strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikoje įtvirtintais principais, vertinimo kriterijų reikšmės turi būti patikimos, turi leisti įvertinti pokyčių apimtį ir kryptį, atskleisti veiklos efektyvumo didinimo sėkmę. Turi būti atliekamas ne tik kiekybinis, bet ir kokybinis efektyvumo didinimo vertinimas. Kaip nurodyta Strateginio planavimo dokumentuose naudojamų vertinimo kriterijų sudarymo ir taikymo metodikoje, būtent kokybinis programų vertinimas ir rodo institucijos veiklos kokybinį pagerėjimą arba pablogėjimą konkrečioje srityje, o tai atitinkamai atspindi ir visuomenės (vartotojų) poreikių patenkinimo lygį. Dauguma 2014–2015 m. numatytų programos vertinimo kriterijų yra kiekybinio pobūdžio, rodantys institucijos tikslų ir uždavinių pasiekimo kiekybinį mastą (konkrečių atliktų darbų kiekį), tačiau nevertinama, kaip šie pasiekti rezultatai lemia institucijos veiklos efektyvumo ir visuomenės (vartotojų) poreikių patenkinimo lygį.

Siekiant kryptingai įgyvendinti valstybės politiką žemės tvarkymo ir administravimo srityje, kad ji duotų didžiausią naudą visuomenei, ministerijai būtų tikslinga nustatyti ambicingus programos vertinimo kriterijus, leidžiančius įvertinti programos vykdymo kokybinį poveikį, ar valstybinė žemė naudojama efektyviai ir racionaliai.

2. VALSTYBINĖS ŽEMĖS NAUDOJIMAS LENGVATINĖMIS SĄLYGOMIS NEUŽTIKRINA MAKSIMALIOS NAUDOS VISUOMENEI

Žemės įstatymu¹¹ Nacionalinei žemės tarnybai pavesta organizuoti ir vykdyti valstybinę žemės kontrolę pagal Vyriausybės patvirtintus nuostatus¹². Vykdydama šią funkciją tarnyba neskyrė pakankamai dėmesio lengvatinėmis sąlygomis pagal tikslinę paskirtį naudojamos valstybinės žemės kontrolei.

Tarnyba 2015 metais tęsė nuosavybės teisių į žemę atkūrimą miesto teritorijose ir kaimo vietovėse, ypač intensyviai sudarydavo valstybinės žemės sklypų pirkimo–pardavimo sutartis, buvo sustiprintos kadastro duomenų patikros, žemės naudojimo valstybinė kontrolė.

Turime pažymėti, kad žemės tvarkymo ir administravimo srityje yra dar daug didesnio dėmesio ir pastangų reikalaujančių klausimų. Tarnybos teritoriniai skyriai žemės naudojimo kontrolę vykdo atlikdami planinius žemės naudojimo patikrinimus, atrenkamus atsižvelgiant į konkrečias prioritetines (problemines) žemės naudojimo sritis, tačiau manome, kad sisteminės koordinuotos kontrolės, vertinant, ar žemė naudojama pagal paskirtį, trūksta. Patikrinimai dažniausiai atliekami tik gavus skundus, fizinių ir juridinių asmenų prašymus ar atsiradus informacijai viešojoje erdvėje.

¹¹ LR žemės įstatymas, 1994-04-26 Nr. I-446 (su vėlesniais pakeitimais), 1 str. 1 d.

¹² LR Vyriausybės 1994-12-12 nutarimu Nr. 1244 patvirtinti Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, 3 p.

Bendrai išnuomotų valstybinės žemės sklypų (žemės ūkio, miškų ūkio, vandens ūkio, konservacinės paskirties ir *kitos paskirties*) naudojimas – viena iš tarnybos 2016 m. žemės tvarkymo plane numatytų prioritetinių žemės kontrolės kryptių.

Tarnybos duomenimis, Nekilnojamojo turto registre 2016-01-01 įregistruotos 92 604 valstybinės žemės nuomos sutartys. Reikia pažymėti, kad tarnyba šiose sutartyse numatytų įsipareigojimų kontrolę vykdė ir anksčiau, pvz.: 2015 m. patikrinta, ar išnuomoti, ar suteikti laikinai naudotis valstybinės žemės sklypai, kurių bendras plotas – 4 000 ha, naudojami pagal paskirtį. Išnuomos *kitos paskirties* valstybinės žemės naudojimo kontrolė per pastaruosius 5 metus nebuvo laikyta atskira prioritetine sritimi. Tik Vilniaus, Kauno, Klaipėdos ir Neringos miestuose 2016 m. buvo numatyta atlikti daugiau išnuomotų *kitos paskirties* valstybinės žemės sklypų patikrinimų. Iki šiol valstybinės žemės, išnuomos statiniams ir įrenginiams eksploatuoti, valstybinė kontrolė nebuvo koordinuota ir pakankama: kai kuriuose tarnybos skyriuose (pvz.: Vilniaus m., Panevėžio m.) pastatams eksploatuoti išnuomos žemės kontrolė iki šiol buvo vykdoma tik kilus būtinumui (gavus skundą, pavedimą arba jei kilo abejonių atliekant kitas žemės administravimo procedūras).

Pažymėtina, kad tarnyba, kurios pareiga kontroliuoti valstybinės žemės naudojimą, nėra neturi visos informacijos, kiek tos žemės yra užstatyta valstybei nepriklausančiais statiniais ir naudojama neįteisintais (nesudarius nuomos sutarčių, nemokant žemės nuomos ar žemės mokesčių). Siekdama nustatyti tokius naudotojus, tarnyba imasi veiksmų: 2015 m. 45 miestuose iš viso nustatė 13 336,78 ha dydžio nesuformuotus valstybinės žemės plotus, kuriuose yra statinių, kuriems eksploatuoti naudojama didesnė nei 0,10 ha teritorija ir kurių naudojimas neįteisintas. Šiais plotais naudojasi 5 037 asmenys.

Tarnyba gali priversti įteisinti arba nutraukti tokių sklypų neteisėtą naudojimą taikydama Administracinių teisės pažeidimų kodekse numatytą atsakomybę, tačiau padaryto pažeidimo įrodymų surinkimas reikalauja gana didelių administracinių sąnaudų, teisinių žinių ir patirties, kuri teritoriniuose skyriuose nevienoda. Didelės šios atsakomybės taikymo administracinės sąnaudos susidaro renkant įrodymus dėl teismų praktikoje nustatytos tokio pažeidimo tyčinės kaltės formos nustatymo – neteisėtai valstybinę žemę naudojantis asmuo turi aiškiai suvokti, kad jis šia žeme naudojasi neteisėtai.

Atsižvelgdama į šios administracinės atsakomybės taikymo teismų praktiką, tarnyba turėtų nustatyti asmenų informavimo apie neteisėtą valstybės žemės naudojimą, jų įspėjimo apie administracinę atsakomybę, šios atsakomybės taikymo veiksmų eigos ir reikalingų įrodymų surinkimo tvarką ir išsiųsti ją visiems teritoriniams skyriams, kad jie galėtų sparčiau siekti neteisėto valstybinės žemės naudojimo nutraukimo arba įteisinimo.

Vertindami, ar Nacionalinė žemės tarnyba pakankamai ir tinkamai kontroliuoja *kitos paskirties* išnuomos valstybinės žemės naudojimą pagal pagrindinę paskirtį, naudojimo būdą ir pobūdį¹³, analizavome valstybinės žemės nuomos sutarčių, sudarytų be aukciono, kai valstybinė žemė reikalinga valstybei svarbiems ekonominiams ar kultūriniais projektams įgyvendinti, vykdymo kontrolę, vertinome šios žemės nuomą ne aukciono būdu fiziniams ir juridiniams asmenims priklausantiems statiniams eksploatuoti.

¹³ Žemės naudojimo valstybinės kontrolės nuostatai, 4.1 p.

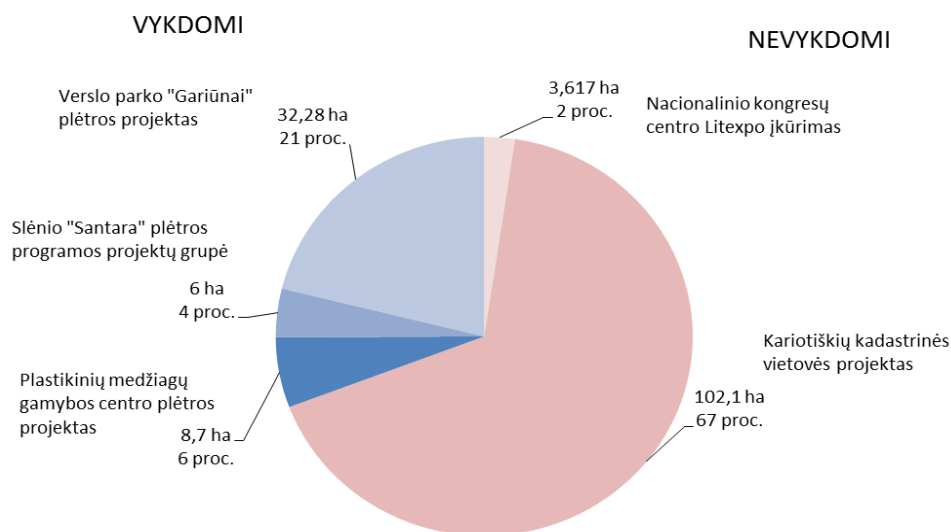
2.1. Valstybinė žemė nuomojama nevykdomiems valstybei svarbiems ekonominiams projektams

Žemės įstatyme¹⁴ nurodytas vienas iš būdų, kada valstybinė žemė gali būti išnuomojama ne aukciono būdu – jeigu jos reikia valstybei svarbiems ekonominiams ar kultūriniais projektams, kurių valstybinę svarbą sprendimu pripažįsta Seimas arba Vyriausybė, vykdyti.

Vykdamas valstybei svarbius ekonominius projektus numatoma įgyvendinti valstybės strateginius interesus, valstybės vykdomos sektorinės ir (ar) regioninės politikos tikslus, jeigu jų įgyvendinimas turės didelės įtakos Lietuvos ekonominiam, socialiniam, politiniam gyvenimui ir (ar) konkrečios visuomeninių santykių srities grupei. Tokių projektų vykdytojai įgyja pirmumo teisę išsinuomoti valstybei priklausantį žemės sklypą.

Šiuo metu valstybinė žemė išnuomota ne aukciono būdu pagal 2000–2009 m. sutartis penkiems VSEP statusą turintiems projektams vykdyti. Atlikusi valstybinį auditą „Valstybei svarbių ekonominių projektų“ ir įvertinusi, ar tinkamai ir pagrįstai teikiamos lengvatos VSEP statusą turintiems projektams, AAI konstatavo¹⁵, kad dviem jų vykdyti išnuomota valstybinė žemė nenaudojama projekto vykdytojo įsipareigojimams, nustatytiems suteikiant šį statusą.

3 pav. Du iš penkių VSEP statusą turintys projektai nėra vykdomi



Šaltinis: AAI apibendrinti duomenys

Kariotiškių kadastrinės vietovės Moluvėnų kaime, Trakų rajone, VSEP vykdytojas neplanuoja vykdyti projekto, nes nuo 2000 m. iki šiol jo nepradėjo įgyvendinti. Jis siekia performuoti ne aukciono būdu išnuomoto valstybinės žemės sklypo dalį (28,2793 ha) ir pakeisti tikslinę jo naudojimo paskirtį – iš kitos paskirties (visuomeninės, rekreacinės ir gyvenamosios paskirties statiniams statyti ir eksploatuoti) į 202 namų valdos ir komercinius sklypus. Tokiu būdu, kaip įtariama, siekia uždirbti komercinių pajamų. Kadangi tarnyba tokio sutikimo nedavė, valstybinė žemė toliau nenaudojama.

¹⁴ LR žemės įstatymas, 1994-04-26 Nr. I-446 (su vėlesniais pakeitimais), 9 str. 6 d.

¹⁵ Valstybinio audito ataskaita, 2016-03-31 Nr. VA-P-20-1-4.

Pavyzdys

Vyriausybei nutarimu¹⁶ pripažinus Kariotiškių kadastrinės vietovės Moluvėnų k., Trakų rajone, ekonominį projektą VSEP, Vilniaus apskritis su projekto vykdytoju UAB „IWD“ sudarė valstybinės žemės nuomos sutartis (2000-11-13 Nr. 702 ir Nr. 703), pagal kurias projektui vykdyti be aukciono 99 metams išnuomota iš viso 102,1 ha valstybinės žemės. Pagal Nekilnojamojo turto registro išrašus dabartinė vidutinė ne aukciono būdu išnuomotų sklypų vertė yra apie 5 mln. Eur.

Igyvendinant projektą, planuota įrengti tarptautinę mokyklą, vaikų darželį, klubo namus, aikštynus, viešbutį turistams, kotedžus rekreaciniam poilsiui ir turizmui, kitus komercinius, infrastruktūros objektus, sukurti 321 nuolatinę darbo vietą. Projektas privalėjo būti baigtas įgyvendinti iki 2011 m., tačiau iki šiol nepraėjus, taigi valstybinė žemė nenaudojama pagal paskirtį.

UAB Lietuvos parodų ir kongresų centro LITEXPO įkūrimo projektui vykdyti išnuomota valstybinė žemė naudojama ne pagal numatytą paskirtį – joje leista vykdyti veiklą kitai privačiai bendrovei.

Pavyzdys

UAB Lietuvos parodų ir kongresų centrui „Litexpo“ VSEP vykdytojo statusas suteiktas jam įsipareigojus pagal ES reikalavimus kokybiškai sutvarkyti valstybės valdomą parodų kompleksą: įkurti Nacionalinį kongresų centrą, kuriame bus teikiamos aukščiausio lygio paslaugos ir bus galimybė organizuoti tarptautinio lygio konferencijas ir kongresus. Šiam tikslui reikalinga iš valstybės išsinuomoti žemės sklypus, kuriuose projektuojami aptarnavimo sferos objektai: naujos kongresų salės, viešbutis, aukštos klasės maitinimo kompleksas, visuomeninės paskirties laisvalaikio objektai, automobilių stovėjimo aikštelės. Vilniaus apskrities administracijos Vilniaus m. Žemėtvarkos skyrius su UAB „Litexpo“ 2009–2010 m. sudarė 3 iš viso 3,617 ha ploto valstybinės žemės Šaltūnų g., Vilniuje, nuomos ne aukciono būdu sutartis, kurių laikotarpis – nuo 75 iki 99 metų.

Vyriausybės kanceliarijos 2008-10-07 pažymoje dėl VSEP statuso suteikimo ir UAB „Litexpo“ parengtoje galimybių studijoje nurodyta, kad visi projekto darbai turėjo būti atlikti iki 2012 m., tačiau iki 2015-12-31 jokių darbų, susijusių su VSEP įsipareigojimais, nebuvo atlikta. UAB „Litexpo“ ne tik nevykdė prisiimtų įsipareigojimų, bet leido privačiai bendrovei pagal bendradarbiavimo sutartis didesnėje sklypo dalyje organizuoti sezoninį kempingą „VC“, nors valstybinės žemės nuomos sutartyse tokios galimybės nesuteikiama.

Šiose valstybinės žemės nuomos sutartyse, sudarytose Vilniaus apskrities viršininko administracijos, neapibrėžtos žemės nuomotojo (dabar – Nacionalinės žemės tarnybos) teisės kontroliuoti, ar projekto vykdytojas vykdo įsipareigojimus, ir, jeigu pastarasis to nedaro, nutraukti nuomos sutartį. Vyriausybės nutarimu¹⁷ nustatyta valstybinės žemės nuomotojo pareiga kontroliuoti, kaip šios žemės sklypų nuomininkai vykdo sąlygas, numatytas valstybinės žemės nuomos sutartyse, o nustačius pažeidimų – reikalauti juos pašalinti arba inicijuoti šių sutarčių nutraukimą.

Nacionalinė žemės tarnyba nevykdo realios tokiems projektams vykdyti išnuomos žemės naudojimo kontrolės ir žemės nuomos sutarčių su projektų nevykdančiomis bendrovėmis nenutraukia. Tarnybos atstovai teigia, kad tarnyba neturi projekto vykdymo sutarties, jos vykdymo terminų ir sąlygų, todėl VSEP vykdytojams išnuomotų valstybinės žemės sklypų naudojimo

¹⁶ LR Vyriausybės 2000-07-19 nutarimas Nr. 865 „Dėl Kariotiškių kadastrinės vietovės Trakų rajone, Moluvėnų kaime, ekonominio projekto pripažinimo valstybei svarbiu ekonominiu projektu“.

¹⁷ LR Vyriausybės 1999-03-09 nutarimas Nr. 260 „Dėl naudojamų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos“, 2.12 p.

kontrolės nevykdė ir nevertino, ar išnuomota valstybinė žemė tikslingai naudojama VSEP įgyvendinti.

Toks tarnybos požiūris netinkamas, nes pagal valstybinės žemės nuomos sutarties sąlygas nuomininko įsipareigojimai žinomi¹⁸, t. y. valstybinės žemės nuoma be aukciono teisiškai susieta su nuomotojo įsipareigojimu joje vykdyti valstybei svarbų ekonominį projektą. Nacionalinė žemės tarnyba, būdama valstybinės žemės patikėtine ir atsakinga už valstybinės žemės naudojimo kontrolę, turėtų aktyviau domėtis VSEP vykdymo ant be aukciono išnuomos valstybinės žemės eiga. Nustačiusi, kad tokia žemė nenaudojama projektui vykdyti, apie susidariusią situaciją turėtų informuoti Vyriausybę ir atitinkamą ministeriją dėl reikiamų sprendimų priėmimo, siekiant nutraukti valstybinės žemės nuomos sutartį.

Tarnybos galimybės nutraukti nors ir akivaizdžiai nevykdomiems VSEP suteiktos žemės nuomos sutartis priklauso nuo Vyriausybės ir atitinkamos ministerijos sprendimų dėl tolesnio VSEP statuso reikalingumo tokiems nevykdomiems projektams ir jo pagrįstumo. Šiais atvejais lengvatinėmis sąlygomis be aukciono išnuomota žemė neteikia valstybei planuotos projekto vykdymo naudos, taigi valstybė iš šios žemės neuždirba galimų pajamų ir nenaudoja jos nuosavybės teisių į žemę atkūrimo procesui užbaigti.

Valstybės požiūris į valstybinės žemės nuomotojus, kurie jos nenaudoja pagal jų pačių nurodytą ir Vyriausybės nutarimais patvirtintą paskirtį, neatsakingas – nesvarstomos galimybės ne pagal paskirtį naudojamą ne rinkos kaina nuomojamą valstybinę žemę panaudoti piliečių nuosavybės teisėms į žemę atkurti ar pardavus arba išnuomojus ją aukciono būdu gauti daugiau pajamų.

Aukščiausioji audito institucija, įvertinusi, ar tinkamai valdomi ir stebimi valstybei svarbaus ekonominio projekto statusą turintys projektai, ar žinomas jų įgyvendinimo rezultatas, ar pagrįstai teikiamos lengvatoms valstybei svarbaus ekonominio projekto statusą turintiems projektams, valstybinio audito ataskaitoje „Valstybei svarbūs ekonominiai projektai“ rekomendavo Vyriausybei spręsti dėl tolesnio valstybei svarbaus ekonominio projekto statuso reikalingumo projektams, kurie neįgyvendinami ar kurių įsipareigojimai neįvykdyti.

Manome, kad, įgyvendinus šias rekomendacijas, būtų išspręstas klausimas dėl nuomos sutarčių su VSEP įsipareigojimų nevykdančiais ir valstybinės žemės pagal paskirtį nenaudojančiais nuomininkais nutraukimo.

2.2. Privatūs asmenys pelnosi iš lengvatinėmis sąlygomis jiems išnuomos valstybinės žemės

Valstybinė žemė gali būti išnuomota fiziniams ir juridiniams asmenims be aukciono, tai yra lengvatinėmis sąlygomis, kai ji reikalinga statiniams ar įrenginiams eksploatuoti pagal Nekilnojamojo turto kadastrę įrašytą jų tiesioginę paskirtį¹⁹.

Nustatytos teisinio reguliavimo sąlygos dėl tokių valstybinių žemės sklypų nuomos dydžio, termino, teisės juose vykdyti naują statybą suteikimo neleidžia iš valstybinės žemės naudojimo gauti maksimalios naudos visuomenei.

¹⁸ Valstybinės žemės nuomos sutartyse (2009-09-24 Nr. N01/2009-295; 2010-05-20 Nr. N01/2010-123; 2010-12-30 Nr. N49/2010-18) yra nurodyti apskrities viršinininko įsakymai (2009-04-22 Nr. 2.3-5845-(01); 2009-06-16 Nr. 2.3-9908-(01); 2010-05-12 Nr. 2.3-6089-(01) dėl valstybinės žemės nuomos būtent valstybei svarbiam ekonominiam projektui vykdyti.

¹⁹ LR žemės įstatymas, 1994-04-26 Nr. I-446, 9 str. 6 d. 1 p. (2013-06-27 Nr. XII-411 redakcija).

Aukščiausioji audito institucija, atlikusi auditą „2015-09-15 preliminariosios sutarties tarp UAB „NT valdos“ ir UAB Karalienės Mortos mokykla sudarymas ir vykdymas“, įvertino, kad žemės sklypai, išnuomojami teritorijų planavimo dokumentuose ar žemės valdos projektuose nustatyto dydžio, kuris būtinas statiniams ar įrenginiams eksploatuoti pagal Nekilnojamojo turto kadastrę įrašytą tiesioginę jų paskirtį²⁰ ir pateikė įžvalgas, kad norminiuose teisės aktuose neapibrėžta, kokio dydžio sklypas ir kokiais kriterijais vadovaujantis turi būti formuojamas konkrečiam statiniui eksploatuoti, todėl, sudarant nuomos sutartį, statinio užimamos ir jam eksploatuoti būtinos teritorijos ploto proporcingumas nėra objektyviai įvertinamas.

Detaliau įvertinę valstybinės žemės nuomos statiniams eksploatuoti atvejus nustatėme, kad, nesant kriterijų ar pagrindimo, net ir analogiškos paskirties statiniams eksploatuoti suteikiami skirtingo dydžio sklypai.

1 lentelė. Pavyzdžiai, kai panašaus ploto pastatams eksploatuoti suteikti skirtingo dydžio sklypai

Sklypo adresas	Sklypo plotas, m ²	Užstatytas plotas, m ²	Pastato plotas, m ²	1 m ² užstatyto ploto tenkanti sklypo dalis, m ²	Naudojimo būdas
Elektronikos g. 54, Panevėžys	3 867	2 467,00	3 890,10	1,56	Pramonės ir sandėliavimo
Pilėnų g. 43, Panevėžys	47 415	9 561,00	1 305,86	4,96	Pramonės ir sandėliavimo, atliekų sandėliavimo
Gamyklos g. 14, Marijampolio k., Vilniaus r.	5 078	787	728	6,45	Pramonės ir sandėliavimo
Bijūnų g. 7, Klaipėda	804	147	198,31	5,47	Komerčinės paskirties
Ragainės g. 82 G, Šiauliai	474	280	280	1,69	Komerčinės paskirties

Šaltinis: AAI apibendrinti duomenys

Palyginus valstybinės žemės nuomos sutarčių duomenis matyti, kad kai kuriais atvejais nuomojamo ir užstatyto ploto santykis kinta 4–5 kartus. Skiriant neobjektyviai didelį valstybinės žemės plotą, nuomininkui atsiranda galimybė pasinaudoti nuomos sutartyje numatyta naujos statybos teise (šiam sklype vykdyti naują statybą).

Išnuomotuose žemės sklypuose statyti naujus statinius ar įrenginius ir rekonstruoti esamus galima tik tuo atveju, jeigu tai numatyta nuomos sutartyje ir tokia statyba ar rekonstrukcija neprieštarauja nustatytam teritorijos tvarkymo ir naudojimo režimui²¹ Pažymėtina, kad visose vertintose valstybinės žemės nuomos sutartyse – tiek sudarytose apskričių, tiek tarnybos – tokia naujos statybos galimybė suteikta.

Kadangi be aukciono valstybinė žemė nuomojama tik esamiems statiniams eksploatuoti²², kyla pagrįsta abejonė, ar turėtų (galėtų) būti suteikiama teisė statyti naujus statinius tokiomis sąlygomis išnuomotuose šios žemės sklypuose. Tokiomis sutarties sąlygomis nuomininkas gali vykdyti naują statybą neįsigydamas reikalingo žemės sklypo rinkos kaina. Taigi valstybė negauna pajamų, nes

²⁰ Ten pat.

²¹ LR Vyriausybės 1999-03-09 nutarimas Nr. 260 „Dėl naudojamų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos“, 2.12 p.

²² LR žemės įstatymas, 1994-04-26 Nr. I-446 (su vėlesniais pakeitimais), 9 str. 6 d. 1 p.; LR civilinis kodeksas, 6.551 str. 2 d.

privatūs valstybinės žemės nuomininkai, išvengdami būtinybės pirkti valstybinę žemę, pastato statinius, iš kurių vėliau gauna pajamų.

Valstybinės žemės nuomininkas jam priklausančius ir ant valstybinės žemės stovinčius statinius gali parduoti. Tais atvejais, kai valstybinės žemės, išnuomos lengvatinėmis sąlygomis šiems statiniams eksploatuoti, rinkos vertė yra didelė, pastato savininkas (žemės nuomininkas) mažos vertės statinį gali bandyti parduoti, gaudamas už jį daug didesnę – nuomojamos valstybinės žemės rinkos – kainą. Su pirkėju lengvatinėmis sąlygomis bus sudaryta nauja valstybinės žemės nuomos sutartis, kurioje bus numatyta naujos statybos galimybė ir kuria pasinaudojęs naujasis nuomininkas tenkins savo interesus, o valstybė tokiu atveju jokios ekonominės naudos negaus.

Taigi turto, stovinčio ant valstybinės žemės, savininkai pasinaudoja suteikta galimybe naudotis valstybės turtu ne tik savo turtui eksploatuoti, bet ir papildomoms pajamoms iš valstybės turto uždirbti: perleisdami nuomos teisę, statydami naujus pastatus ir juos parduodami. Taip gana lengvai sudaromos sąlygos (suteikiamos galimybės) fiziniams ar juridiniams asmenims privatiems ekonominiams interesams tenkinti naudoti valstybinės žemės sklypus, tinkamai už juos neatlyginus valstybei.

Pažymėtina, kad, pastačius naujų statinių išsinuomotoje valstybinėje žemėje, galėtų vėl išimtinė teise būti pratęsiamas žemės nuomos sutarties terminas, nes jis nustatomas atsižvelgus į jame esančių statinių naudojimo terminą²³. Nacionalinė žemės tarnyba kaip valstybinės žemės patikėtinė nerenka informacijos, kiek nuomotojų pasinaudoja tokia naujos statybos teise. Iš tokios analizės būtų galima nustatyti valstybinės žemės nuomos tendencijas ir daryti pagrįstas išvadas dėl teisinio reguliavimo tobulinimo.

Valstybinės žemės nuomininkams galimybė išsipirkti nuomojamą valstybinę žemę suteikta teisės aktais²⁴, bet pirkti ar toliau nuomoti – palikta tik jiems patiems spręsti. Valstybė, nustatydamą žemės nuomos mokesį, kuris, palyginti su žemės mokesčiu, nėra toks didelis, valstybinės žemės nuomotojų neskatina įsigyti valstybinės žemės. Taigi valstybė administruodama nuomojamą žemę patiria sąnaudų, o papildomų pajamų negauna. Norėdama paskatinti nuomotojus priimti sprendimus pirkti nuomojamą valstybinę žemę, valstybė galėtų reguliuoti šios žemės nuomos mokesčio dydį. Taip ji gautų pajamų iš žemės pardavimo, o vėliau – ir iš žemės mokesčio.

Taigi valstybės pozicija ir strategija dėl valstybinės žemės naudojimo neaiški: galiojantis teisinis reglamentavimas valstybinės žemės naudotojui ar nuomininkui suteikia galimybes pačiam spręsti – pirkti, nuomoti žemę ar ir toliau ja neatlygintinai naudotis. Turto, stovinčio ant valstybinės žemės, savininkai pasinaudoja suteikta galimybe naudotis valstybės žeme ne tik savo turtui eksploatuoti, bet ir papildomoms pajamoms iš valstybės turto uždirbti, už tai tinkamai neatlygindami valstybei.

Privačių asmenų vykdomos prekybos valstybine žeme pavyzdys (žr. 3 priedą)

Privatus juridinis asmuo „X“ savivaldybėje įsigijo valstybinėje žemėje esantį katilinės pastatą ir parengė jos rekonstrukciją į ilgalaikio (stacionaraus) poilsio pastatą numatantį valstybinės žemės sklypo detalų planą. Šiame plane nurodyta, kad katilinės pastatas pagal paskirtį nenaudojamas 15 metų ir tolimesnei eksploatacijai nereikalingas.

Parengęs detalų valstybinės žemės sklypo planą jame esančios katilinės savininkas nusprendė ją kartu su lengvatinės valstybinės žemės nuomos teise parduoti. Norėdamas padidinti savo skelbimo patrauklumą katilinės savininkas jame nurodė, kad už 200 000 eurų parduoda būtent

²³ LR aplinkos ministro įsakymai: 2002-10-30 Nr. 565 „Dėl Statybos techninio reglamento STR 1.12.05:2002 „Statinio naudojimo paskirtis ir gyvavimo trukmė“ patvirtinimo“; 2003-05-19 Nr. 237 „Dėl pastatų, statinių, įrenginių, pastatytų iki 1996-01-01, saugaus naudojimo termino nustatymo tvarkos patvirtinimo“.

²⁴ LR žemės įstatymas, 1994-04-26 Nr. I-446 (su vėlesniais pakeitimais), 9 str. 6 d. 1 p., 10 str. 5 d. 1 p.

8,43 arų žemės sklypo (23 724, 79 eurų už arą) ilgalaikę nuomą, o ne jam priklausančios katilinės pastatą. Iš tikrųjų tokį skelbimą nekilnojamojo turto skelbimų interneto portaluose²⁵ įdėjęs privatus asmuo galės parduoti ne skelbime nurodytą valstybei priklausančią žemės sklypą, o jame esantį katilinės pastatą su teise ją rekonstruoti į poilsio namus, tačiau valstybė su nauju savininku turės pareigą lengvatinėmis sąlygomis ne rinkos kaina sudaryti ilgalaikę šio sklypo nuomos sutartį.

Taip neužtikrinami valstybės turto (ir žemės) valdymą reglamentuojančiame įstatyme nustatyti turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo efektyvumo ir racionalumo principai²⁶, kad sprendimais dėl turto valdymo turi būti siekiama maksimalios naudos visuomenei, turtas turi būti racionaliai valdomas ir naudojamas.

Pateiktas atvejis rodo, kad Nacionalinė žemės tarnyba nevykdo pakankamos be aukciono lengvatinėmis sąlygomis išnuomotų sklypų naudojimo kontrolės, taip sudarydama sąlygas privačiam asmeniui pasipelnyti iš ne rinkos kaina nuomojamos valstybinės žemės. Tokia kontrolė turėjo užtikrinti, kad pagal paskirtį 15 metų nebenaudojamo katilinės pastato valstybinės žemės nuomos sutartis būtų nutraukta ir valstybei priklausančias žemės sklypas būtų panaudotas ne privačių asmenų, o visuomenės poreikių tenkinimui.

Valstybės nustatytas teisinis reglamentavimas turi sudaryti sąlygas valstybei pačiai rinkos kaina parduoti ar nuomoti jai priklausančius žemės sklypus ir nesudaryti sąlygų privatiems asmenims gauti naudos iš valstybės įsipareigojimo sudaryti ilgalaikes lengvatinės valstybinės žemės nuomos sutartis, kai vėliau nevykdoma šių sutarčių kontrolė arba kai vėliau nevykdoma pastatų, dėl kurių eksploatavimo sudarytos šios sutartys, naudojimo pagal paskirtį kontrolė.

Aukščiausioji audito institucija, išanalizavusi su UAB „NT Valdos“ sudarytą kitos paskirties valstybinės žemės nuomos sutartį ir žemės naudojimą pagal paskirtį, įžvelgė teisinio reglamentavimo problemų ir valstybinio audito ataskaitoje „2015-09-15 preliminarosios sutarties tarp UAB „NT Valdos“ ir UAB Karalienės Mortos mokykla sudarymas ir vykdymas“ Vyriausybei rekomendavo svarstyti galimybę keisti teisinį reguliavimą dėl statybų galimybės išnuomotoje žemėje ir nustatyti kriterijus, kuriais remiantis būtų galima objektyviai įvertinti formuojamo valstybinės žemės sklypo dydį, atsižvelgiant į jame esančio statinio eksploatavimo poreikius.

Siekdama užtikrinti racionalų valstybinės žemės naudojimą, teikiantį maksimalią naudą visuomenei, Nacionalinė žemės tarnyba kaip valstybinės žemės patikėtinė turėtų daugiau dėmesio skirti lengvatinėmis sąlygomis naudojamos valstybinės žemės kontrolei ir laikyti kitos paskirties išnuomotos valstybinės žemės naudojimo kontrolę prioritetine veiklos kryptimi, ypač daug dėmesio skirti išnuomotiems didelės vertės žemės sklypams komerciškai patraukliose vietose, ir pan.

²⁵ Skelbimas viename nekilnojamojo turto skelbimų portale [žiūrėta 2016-07-28].

²⁶ LR valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, 1998-05-12 Nr. VIII-729, 9 str.

3. VALSTYBEI ATLYGINAMA NE UŽ VISĄ PARDUOTĄ ŽEMĘ

Nacionalinė žemės tarnyba, perėmusi iš apskričių jų sudarytas valstybinės žemės pirkimo–pardavimo išsimokėtinai sutartis ir jų vykdymo kontrolę²⁷, daug metų tinkamai nekontroliuoja šių sutarčių vykdymo ir neužtikrina, kad valstybė gautų sutartyse numatytą atlygį už žemę.

Atlikti valstybiniai auditai²⁸ (2012–2014 m.) rodo, kad tarnyba neatliko gautinų sumų už parduotą turtą (žemę) analizės, nerengė gautinų sumų senaties žiniaraščių, nesiaiškino pirkėjų nemokumo ir sumų susigrąžinimo galimybių. Nemaža dalis valstybinės žemės pirkėjų nemoka įmokų pagal sutartyse nustatytus mokėjimo grafikus, dalis jų bankrutavo, o tarnyba ne visais atvejais gina kreditoriaus (valstybės) teises juridinio asmens bankroto ir restruktūrizavimo procedūrose, todėl valstybė patiria žalą – netenka turto (žemės) ir negauna už jį pajamų.

Tarnybos duomenimis, 2015-12-31 valstybė už išsimokėtinai parduotus valstybinės žemės sklypus yra negavusi 118 695,2 tūkst. Eur pajamų, iš jų pirkėjų pradelstos sumokėti sumos sudaro 8 212,7 tūkst. Eur. Pirkėjų nesumokėtos palūkanos ir delspinigiai sudaro dar 6 306,1 tūkst. Eur. Dalies šių sumų už parduotą žemę valstybė jau nebeturi galimybės atgauti, tačiau tikslų beviltiškų skolų tarnyba nėra įvertinusi ir suskaičiavusi.

Tarnyba 2015 m. ėmėsi veiksmų: inventorizavo gautinas sumas, patvirtino skolų išieškojimo, kreditoriaus teisių gynimo juridinio asmens bankroto ir restruktūrizavimo procedūrose tvarkas²⁹. Nepaisant to, šios priemonės kol kas nėra veiksmingos, nes neužtikrina, kad visi teritoriniai skyriai nuosekliai vykdytų gautinų sumų kontrolę ir už parduotą valstybės turtą (žemę) būtų atlyginta laiku ir pagal susitarimą:

- Neskirta pakankamai dėmesio tam, kad valstybės interesams būtų tinkamai atstovaujama žemės pirkėjų bankroto atveju: nustatyta atveju, kai nedalyvaujama skolininkų bankroto procesuose, nesidomima skolininkų bankroto bylų eiga, priimtais kreditorių susirinkimų nutarimais, valstybei nepalankūs nutarimai neskundžiami, o kai kuriais atvejais nėra neturima informacijos apie pradėtą bankroto bylas.

Pavyzdžiai, kai Nacionalinė žemės tarnyba nedalyvavo skolininkų bankroto procese

UAB „KI“, UAB „EK“, UAB „G“ bendrovėms buvo iškeltos bankroto bylos (dvi iš jų jau likviduotos), tačiau tarnyba nedalyvavo bankroto procesuose, nebuvo įtraukta į kreditorių sąrašą ar neturėjo informacijos apie bankroto bylą. Dėl netinkamo dalyvavimo šių bendrovių bankroto procese valstybė prarado galimybę atgauti 234,5 tūkst. Eur už parduotą žemę.

- Neužtikrintas pirkėjų prievolių vykdymas, nes iki 2011 m. išsimokėtinai parduoti valstybinės žemės sklypai nebuvo įkeisti valstybės naudai. Iki to laiko valstybinės žemės pardavimo išsimokėtinai sutartyse pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu patvirtintą jų formą buvo nurodoma, kad nuosavybės teisė į žemės sklypą pirkėjui pereina nuo žemės sklypo perdavimo, o ne nuo visos sutartyje numatytos sumos sumokėjimo momento. Pagal nuo 2001

²⁷ LR Vyriausybės nutarimai: 1999-03-09 Nr. 260 „Dėl naudojamų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos“, 11 p.; 2003-02-18 Nr. 236 „Dėl valstybinės žemės ūkio paskirties žemės sklypų pardavimų ir nuomos“.

²⁸ Valstybinio (finansinio) teisėtumo audito ataskaitos: 2012-07-19 Nr. FA-P-10-6-50; 2013-07-12 Nr. FA-P-10-8-81; 2014-07-15 Nr. FA-P-10-9-44.

²⁹ Nacionalinės žemės tarnybos direktoriaus 2014-06-02 įsakymas Nr. 1P-(1.3)-206 „Kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ne aukciono būdu procedūros aprašas“, V sk. ir 2013-02-06 pavedimas Nr. 1PAV-(1.8)-76 „Dėl kreditoriaus teisių gynimo juridinio asmens bankroto ir restruktūrizavimo procedūrose“.

m. galiojančio Civilinio kodekso 6.414 str. 2 d. tokiu atveju turėjo būti registruojama priverstinė hipoteka, tačiau ji nebuvo registruojama iki tol, kol tai nebuvo nurodyta Vyriausybės nutarime³⁰. Be priverstinės hipotekos sudarytoms sutartims tokia hipoteka gali būti įregistruojama ir dabar, tačiau iki šiol ji neįregistruota 1 240 žemės pardavimo sutarčių. Neįregistravus hipotekos, neatsiskaitę pirkėjai, nuo pat sklypo jiems perdavimo pradžios galėdami laisvai disponuoti žeme, ją parduodavo, įkeisdavo bankams ir pan. Tokiam pirkėjui bankrutavus ar tapus nemokiam, valstybė kreditorinius reikalavimus pareiškusių asmenų sąrašuose neturi pirmumo kitų kreditorių (dažnai pirmiausia tenkinami hipoteka užtikrinti bankų reikalavimai) atžvilgiu, todėl išieškojimo proceso metu nesusigrąžina palyginti didelių už valstybinę žemę nesumokėtų sumų ir dėl to patiria nuostolių.

Pavyzdžiai, kai valstybė patiria nuostolių, neįkeitus parduotų valstybinės žemės sklypų

1. Vilniaus apskrities viršinininko administracija su UAB „D“ 2006 m. sudarė valstybinės žemės sklypo pardavimo sutartį, kurios vykdymas priverstine hipoteka neužtikrintas. 2014 m. bendrovė likviduota dėl bankroto. Iki bankroto bendrovė sklypą pardavė G. B. Bankroto procedūroms pasibaigus, jau išregistruotos bendrovės nesumokėta suma valstybei – 122,1 tūkst. Eur.
2. Utenos apskrities viršinininko administracija su UAB „R“ 2007 m. sudarė valstybinės žemės sklypo pardavimo sutartį, kurios vykdymas priverstine hipoteka neužtikrintas. 2009 m. bendrovei iškelta bankroto byla, kurios metu šis valstybinės žemės sklypas buvo parduotas kitam pirkėjui. Priverstinės hipotekos neįregistravusi Nacionalinė žemės tarnyba buvo tik trečios eilės kreditorius, 2013 metais dėl bankroto išregistruotos įmonės likusi nesumokėta suma valstybei – 438,7 tūkst. Eur.
3. Klaipėdos apskrities viršinininko administracija su A. T. transporto paslaugų įmone 2007 m. sudarė valstybinės žemės sklypo pardavimo sutartį, kurios vykdymas priverstine hipoteka neužtikrintas. 2009 m. bendrovei iškelta bankroto byla, kurios metu šis valstybinės žemės sklypas buvo parduotas kitam pirkėjui. Priverstinės hipotekos neįregistravusi Nacionalinė žemės tarnyba buvo tik trečios eilės kreditorius, bankrutavusios įmonės likusi nesumokėta suma valstybei – 11,5 tūkst. Eur.

- Tarnyba ėmėsi tik pavienių veiksmų dėl skolų susigrąžinimo: tik 2015-12-31 inventorizuotos gautinos sumos, derinant skolos sumas su įmokų nemokančiais skolininkais, skolininkams siunčiami raštai ir raginimai mokėti įmokas; negavus atsakymų ir neturint išsamios informacijos apie juos, teisės aktuose numatytos skolų išieškojimo priemonės vykdomos ne visais atvejais. Daugiausia nemokančių skolininkų yra Vilniaus skyriuje. Šis skyrius netinkamai kontroliuoja ne tik iš apskričių perimtus, bet ir pačių sudarytų sutarčių vykdymą.

Netinkamo skolų administravimo pavyzdžiai Vilniaus skyriuje

Neturi informacijos apie skolininkus arba ėmėsi minimalių veiksmų dėl skolų susigrąžinimo, tačiau tolesne eiga nesidomėjo. N. P., E. B., A. M., L. D., Ž. F., S. B., UAB „L“, UAB „H“, UAB „MPK“, UAB „VS“ nemoka skolų nuo 2001–2006 m. Jų skolos (neįskaičius palūkanų ir delspinigių) sudaro 95,7 tūkst. Eur.

- Pasitaikė atveju, kai tik pavieniai skolų susigrąžinimo veiksmai, neužtikrinantys skolos panaikinimo, buvo atliekami ir kituose tarnybos teritoriniuose skyriuose. Neišnaudotos visos skolų susigrąžinimo galimybės – laiku nesikreipta į teismą dėl skolos priteisimo ir turto arešto (žr. 2 priedą).

³⁰ LR Vyriausybės 2011-04-27 nutarimas Nr. 494 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999-03-09 nutarimo Nr. 260 „Dėl naudojamų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos“ pakeitimo“.

- Parduodama išsimokėtinai valstybinės žemės sklypus, tarnyba neatlieka pirkėjų mokumo vertinimo – neanalizuoja, ar pirkėjas turės finansinių galimybių sumokėti įmokas ir palūkanas už nusipirktą žemę. Tokie nemokūs pirkėjai, išsimokėtinai įsigiję valstybinės žemės sklypus, jau po metų prašė nutraukti pirkimo–pardavimo sutartis, siūlydami žemės sklypą gražinti valstybei. Tarnybai nė nesvarsčius sutarties nutraukimo naudos ir nesutikus su tokiu siūlymu, iki šiol vyksta teisminiai ginčai, pirkėjai nemoka įmokų, palūkanų ir delspinigių, todėl valstybė negauna pajamų ir nebeturi turto.

Pavyzdžiai, kai valstybinės žemės pirkėjai, negalėdami vykdyti sutartinių įsipareigojimų, ginčija sutarties kainą, nutraukus sutartį, siūlo valstybei gražinti žemės sklypą arba prašo išduoti sutikimą parduoti žemės sklypą

1. Valstybinės žemės pirkimo–pardavimo išsimokėtinai sutartis su AB „PŠ“ sudaryta 2008 m., mokėtina suma – 2 297,0 tūkst. Eur. Dėl sutartyje nustatytos žemės pardavimo kainos vyksta teisminis ginčas – bendrovė prašo sumažinti sutartyje nustatytą kainą nuo 2 297,0 iki 642,4 tūkst. Eur ir pripažinti, kad bendrovė, jau sumokėjusi 721,9 tūkst. Eur sumą, visiškai įvykdė sutartinius įsipareigojimus. Tarnyba nemato taikaus šio ginčo sprendimo galimybių.
2. Valstybinės žemės pirkimo–pardavimo išsimokėtinai sutartis su UAB „LK“ sudaryta 2008 m., mokėtina suma – 5 273,9 tūkst. Eur. Bendrovė jau 2009 m. tarnybai raštu nurodė, kad nėra pajėgi vykdyti prisiimtų įsipareigojimų, todėl nori nutraukti sutartį, gražinti žemės sklypą valstybei, o iš valstybės pageidauja susigrąžinti už žemės sklypą sumokėtą pirminį įnašą. Tarnybai nesutikus, prasidėjo teisminiai ginčai dėl skolos išieškojimo iš bendrovės. Jie vyksta iki šiol, o bendrovė nemoka įmokų už žemę, palūkanų ir delspinigių. 2011 m. buvo sudaryta žemės sklypo priverstinė hipoteka, bendrovės valdomo turto dalis jau buvo parduota kitam savininkui. Taigi valstybė iki šiol neatgauna skolos už parduotą žemę ir negalės pirkėjo prievolių vykdymo iki galo užtikrinti priverstine hipoteka.
3. Valstybinės žemės pirkimo–pardavimo išsimokėtinai sutartis su UAB „JA“ sudaryta 2008 m., mokėtina suma – 80,6 tūkst. Eur. Bendrovė net ir po teismo sprendimo priteisti įsiskolinimą 2013 m. nesumokėjo nė vienos įmokos, o 2015 m. kreipėsi į tarnybą su prašymu išduoti sutikimą parduoti žemės sklypą.

Nacionalinė žemės tarnyba nurodė, kad teisės aktuose jai nėra suteikta teisė ar pareiga tikrinti valstybinę žemę perkančių fizinių ar juridinių asmenų mokumą. Pažymime, kad kitą (ne valstybinę žemę) valstybės turtą parduodantis centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojas privalo įvertinti jį norinčio įsigyti pirkėjo mokumą ir turi galimybę nustatyti daugiau prievolių užtikrinimo būdų.

Centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojo parduodamo valstybės turto pirkėjo mokumo vertinimas

Vyriausybės nutarimu patvirtintame Privatizavimo procedūrų vykdymo tvarkos apraše³¹ nustatyta, kad tuo atveju, kai mokėjimas už privatizavimo objektą atidedamas, sudarant pirkimo–pardavimo sutartį centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojas privalo siekti, kad sutartyje būtų įrašyta pirkėjo įsipareigojimas pateikti aukštesnius kredito reitingus turinčio banko garantiją. Taip pat Centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojas sutarties sudarymo ir vykdymo metu turi siekti, kad pirkėjas teiktų informaciją apie turtinę (finansinę) būklę ir realią galimybę įvykdyti sutartinius įsipareigojimus. Jeigu pirkėjas nepateikia reikalaujamos informacijos ir (ar) kyla grėsmė, kad jis neįvykdys ar netinkamai įvykdys sutartines prievoles arba prievolių įvykdymo užtikrinimo priemonės tampa nepakankamos, centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojas turi siekti, kad pirkėjas papildomai užtikrintų prievolių įvykdymą, o pirkėjui papildomai

³¹ Patvirtintas LR Vyriausybės 2014-10-15 nutarimu Nr. 1131, 118.4, 123 ir 124.2 p.

neužtikrinus prievolių įvykdymo imtis visų leistinų priemonių, kad pirkėjas įvykdytų prievolės anksčiau sutartyje nustatyto termino, arba nutraukti sutartį.

Vyriausybės nutarimu patvirtintame Valstybės ir savivaldybių nekilnojamojo daiktų pardavimo viešo aukciono būdu tvarkos apraše³² nustatyta, kad atsiskaitant dalimis už aukcione įsigytą nekilnojamojo turtą ir žemės sklypą ar kitus nekilnojamojo daiktus aukciono laimėtojas privalo įkeisti kitą aukciono laimėtojo nuosavybės teise valdomą nekilnojamojo turtą arba pateikti kitas aukciono sąlygose nustatytas skolinių įsipareigojimų įvykdymo užtikrinimo priemones

Pažymėtina, kad tarnyba audito metu ėmėsi veiksmų dėl priverstinės hipotekos registravimo anksčiau sudarytomis sutartimis. Šių metų gegužės mėn. teritoriniams skyriams parengtas ir išsiųstas pavedimas³³, kuriame nurodyta, kokių veiksmų skyriai turi imtis dėl hipotekos įregistravimo sutartimis, pagal kurias valstybinės žemės sklypai parduoti išsimokėtinai, tačiau priverstinė hipoteka dar buvo neįregistruota.

Siekdama užtikrinti, kad valstybė gautų visą sutartyse numatytą atlygį už parduodamą valstybinę žemę ir visų skolininkų atžvilgiu būtų taikomos vienodos priemonės, tarnyba turėtų daugiau dėmesio skirti pirkėjų skolų administravimui skyriuose suvienodinti:

- apibrėžti pirkėjų mokumo (finansinės būklės) vertinimo procedūras, atliekamas prieš sudarant valstybinės žemės pirkimo–pardavimo išsimokėtinai sutartį, kad būtų galima sumažinti sutarties nevykdymo ar netinkamo vykdymo riziką;
- kartu su ministerija inicijuoti teisės aktų pakeitimus, kad būtų nustatytos pirkėjų mokumo (finansinės būklės) vertinimo procedūros, nuo kurių priklausytų sutarčių sudarymas ir jose nustatytų prievolių įvykdymo užtikrinimo būdų nustatymas;
- nustatyti konkrečius terminus ir detalių veiksmų, kurių privalu imtis teritoriniams skyriams, kai pirkėjai nevykdo sutartinių įsipareigojimų, seką (schemą): dėl raginimų skolininkams siuntimo, sutarčių nutraukimo, priverstinio skolos išieškojimo, hipotekos registravimo ir jos suteikiamų teisių įgyvendinimo, skolų pripažinimo beviltiškomis ir pan.

1-ojo audito departamento direktorius

Laimonas Čiakas

Vyr. valstybinė auditorė

Jolanta Balionienė

Valstybinio audito ataskaitos kopijos (po 1 egz.) pateiktos:

Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetui,

Lietuvos Respublikos Vyriausybei,

Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijai.

Auditas atliktas, vykdant 2016-01-12 pavedimą Nr. P-10-6

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:

Jolanta Balionienė (grupės vadovė)

Gražina Blaškevičienė

³² Patvirtinta LR Vyriausybės 2014-10-28 nutarimu Nr. 1178, 66.4 p.

³³ Nacionalinės žemės tarnybos direktoriaus 2016-05-26 pavedimas Nr. 1PAV-326-(1.8) „Dėl priverstinės hipotekos“.

PRIEDAI

Išankstinio tyrimo ataskaitos
„Žemės tvarkymo ir administravimo
programos lėšų naudojimas valstybinės
žemės valdymui“
1 priedas

Programos vertinimo kriterijai

Sutrumpinimas	Kriterijaus kodas	Kriterijus
Sudarytos žemės perleidimo sutartys	P-03.001-01-01-02	Sudarytų sutarčių parduoti, kitaip perleisti nuosavybėn ir išnuomoti valstybinę žemę skaičius, vnt.
Atlikti patikrinimai vykdant valstybinės žemės naudojimo kontrolę	P-03.001-01-01-03	Vykdamas žemės naudojimo valstybinę kontrolę atliktų patikrinimų skaičius, vnt.
Atlikti žemės sklypų kadastro duomenų bylų patikrinimai	P-03.001-01-01-04	Patikrintų žemės sklypų kadastro duomenų bylų skaičius, vnt.
Patvirtintas žemės sklypų plotas nuosavybės teisėms atkurti	P-03.001-02-01-01	Žemėtvarkos planavimo dokumentuose suprojektuotų ir patvirtintų žemės sklypų plotas nuosavybės teisėms į žemę, mišką ir vandens telkinius atkurti ir asmeninio ūkio žemei įteisinti ir valstybinės miškų ūkio paskirties žemės sklypų, parduodamų aukcionuose, plotas, ha
Parengtos kadastro duomenų bylos dėl nuosavybės teisių atkūrimo	P-03.001-02-01-02	Kadastro duomenų bylų dėl nuosavybės teisių į žemę, mišką ir vandens telkinius atkūrimo, naudojamų asmeninio ūkio žemės įteisinimo ir valstybinės miškų ūkio paskirties žemės sklypų, parduodamų aukcionuose, skaičius, vnt.

Šaltinis: Valstybės kontrolės apibendrinti duomenys

Išankstinio tyrimo ataskaitos
„Žemės tvarkymo ir administravimo
programos lėšų naudojimas valstybinės
žemės valdymui“
2 priedas

Pavyzdžiai, kai tarnybos teritorinių skyrių nepakankami veiksmai neužtikrino skolų už išsimokėtinai parduotą valstybinę žemę susigrąžinimo

Kretingos m. skyrius

1. UAB „LZ“ 2007 m. iš valstybės įsigytą žemės sklypą 2008 m. pardavė A. K. Šis įsipareigojo valstybei sumokėti likusią sumą – 130,9 tūkst. Eur, bet nesumokėjo nė vienos įmokos. Tuo metu valstybei atstovaujanti Klaipėdos apskrities viršininko administracija, o nuo 2011 m. – tarnybos Kretingos skyrius, nesiėmė jokių veiksmų dėl skolos išieškojimo ir tik 2014-12-31 pareiškimu kreipėsi į teismą dėl skolos išieškojimo. Išieškojimas perduotas vykdyti antstoliui.
2. E. S., 2008 m. pirkęs valstybinės žemės sklypą už 8,2 tūkst. Eur, nesumokėjo nė vienos įmokos. Kretingos skyrius tik 2014 m. raštu kreipėsi į pirkėją reikalaujamas vykdyti sutarties sąlygas. Šiam neatsakius, kreipėsi į teismą su prašymu valstybės naudai priteisti iš pirkėjo pagal sutartį nesumokėtą sumą.
Taigi šiais atvejais skyriaus darbuotojų veiksmai buvo pavėluoti, nes dėl pirkėjų nemokumo buvo atlikti tik 2014 m. Tikimybė, kad skolos bus sumokėtos ar išieškotos, labai maža.

Utenos r. skyrius

UAB „R“ valstybinės žemės sklypą išsimokėtinai įsigijo 2008 m., tačiau nesumokėjo nė vienos įmokos. Mokėtina suma valstybei – 438,7 tūkst. Eur. Utenos r. skyrius tik 2011 m. sausio mėn. raštu kreipėsi į pirkėją dėl laiku nesumokėtų įmokų ir palūkanų, tačiau teismas 2011 m. kovo mėn. bendrovei išskėlė bankroto bylą. Taigi, valstybė neatgavo 438,7 tūkst. Eur.

Alytaus r. skyrius

UAB „VA“ 2008 m. įsigijo valstybinės žemės sklypą, mokėtina suma – 45,9 tūkst. Eur. Alytaus r. skyrius 2009, 2011 ir 2015 m. siuntė pirkėjui pranešimus, kad jis nevykdo sutartyje nustatytų įsipareigojimų, tačiau bendrovė j priminimus neatsakė ir sutarties sąlygų toliau nevykdė. Tik 2016 m. sausio mėn., kai auditoriai paprašė informacijos dėl šios sutarties sąlygų vykdymo, Alytaus r. skyrius pateikė ieškinį teismui dėl 77,7 tūkst. Eur skolos (kartu su palūkanomis) priteisimo iš bendrovės.

Marijampolės r. skyrius

UAB „LD“ 2007 m. nuosavybės teise valdomiems pastatams eksploatuoti ne aukciono būdu įsigijo valstybinės žemės sklypą, mokėtina suma sumokėjus pirmąjį įnašą – 80,6 tūkst. Eur – pagal sutarties sąlygas turėjo būti sumokėta iki 2012-01-15. Bendrovė nesumokėjo nė vienos įmokos. Tarnyba 2008–2010 m. siuntė raginimus mokėti įmokas, tačiau bendrovė įmokų nemokėjo. 2011-07-18 bendrovei iškelta restruktūrizavimo byla, kurioje patvirtintas tarnybos antros eilės finansinis reikalavimas – 101,6 tūkst. Eur. Restruktūrizavimo plane numatyta parduoti dalį turimo nekilnojamojo turto ir žemės sklypų, kad būtų galima atsiskaityti su kreditoriais, bet planas nevykdomas. Valstybė, nuo 2009 m. negaudama pajamų už parduotą turtą – valstybinę žemę, nesikreipia į teismą dėl sutarties panaikinimo ir žemės sklypo susigrąžinimo.

Valstybinio audito ataskaitos
 „Žemės tvarkymo ir administravimo
 programos lėšų naudojimas valstybinės
 žemės valdymui“
 3 priedas

Privačių asmenų vykdomos prekybos valstybine žeme pavyzdys

Žemės sklypo pardavimo skelbimas nekilnojamojo turto skelbimų portale



* patvirtintas detalus planas pagal kurį:

- užstatymo tankumas: 0.30
- užstatymo intensyvumas: 0.45
- iki kamizo: 11,5m;

* statinių paskirtys: viešbučiai; poilsio; paslaugų; maitinimo;

* Žemės nuosavybės tipas: ilgalaikė nuoma.

Plotas (a): 8,43 a

Kaina: **200 000 €** (23 725 €/a)

Pasiūlymo tipas: Pardavimui

Paskirtis: Kita

Ypatybės: Asfaltuotas privažiavimas, kraštinis sklypas, geodeziniai matavimai

Šaltinis – Skelbimas viename nekilnojamojo turto skelbimų portale [žiūrėta 2016-07-28].

Nebenaudojamas pastatas, dėl kurio eksploataavimo lengvatinėmis sąlygomis sudaryta valstybinės žemės (parduodamame žemės sklype) nuomos sutartis



Šaltinis – Savivaldybės tarybos patvirtintas detalusis planas.

Valstybinio audito ataskaitos
„Žemės tvarkymo ir administravimo
programos lėšų naudojimas valstybinės
žemės valdymui“
4 priedas

Pagrindiniai duomenų rinkimo ir vertinimo metodai

- Dokumentų peržiūra:
 - analizavome Žemės ūkio ministerijos ir Nacionalinės žemės tarnybos strateginius veiklos planus ir veiklos ataskaitas;
 - nagrinėjome teisės aktus (įstatymus, Vyriausybės nutarimus, žemės ūkio ministro, Nacionalinės žemės tarnybos direktoriaus įsakymus, reglamentuojančius žemės valdymą: nuomą, pardavimą, naudojimo kontrolę;
 - nagrinėjome Žemės tvarkymo ir administravimo bei erdvinės informacijos infrastruktūros vystymo programos priemones;
 - analizavome statistinę informaciją apie valstybinę žemę;
 - analizavome ir vertinome iš tarnybos teritorinių skyrių gautą informaciją.
- Pokalbiai su :
 - tarnybos darbuotojais.

Valstybinio audito ataskaitos
 „Žemės tvarkymo ir administravimo
 programos lėšų naudojimas valstybinės
 žemės valdymui“
 5 priedas

Rekomendacijų įgyvendinimo planas

Eil. Nr.	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / priemonės / komentarai	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)
1.	Peržiūrėti ir nustatyti ambicingus programos vertinimo kriterijus, leidžiančius įvertinti programos vykdymo kokybinį poveikį, ar valstybinė žemė naudojama efektyviai ir racionaliai.	Žemės ūkio ministerija	Ministerija rekomendaciją įgyvendins parengdama ir patvirtindama Žemės ūkio ministerijos 2017–2019 metų strateginį veiklos planą iki šių metų IV ketvirčio pabaigos.	2016-12-30
2.	Nustatyti asmenų informavimo apie neteisėtą valstybinės žemės naudojimą, jų įspėjimo apie administracinę atsakomybę, šios atsakomybės taikymo ir reikalingų įrodymų surinkimo veiksmų eigą, kuri leistų paspartinti neteisėto valstybinės žemės naudojimo nutraukimą arba įteisinimą.	Nacionalinė žemės tarnyba	Žemės naudojimo valstybinės kontrolės patikrinimų organizavimo ir vykdymo, žemės naudojimo patikrinimo aktų ir administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo ir nutarimų administracinių teisės pažeidimų bylose surašymo tarnyboje tvarka reglamentuota tarnybos direktoriaus įsakymais ³⁴ . Tarnyba kreipsis į Žemės ūkio ministeriją, siūlydama inicijuoti naudojamų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos taisyklių ³⁵ pakeitimą: būtų įtvirtinta prievolė ir terminai asmenims, kuriems nuosavybės teise priklauso ar kurie nuomos teise naudoja statinius, įregistruotus Nekilnojamojo turto registre ir esančius valstybinėje žemėje, atlikti žemės sklypų formavimą, tokiems statiniams eksploatuoti.	2017-10-30
3.	Laikyti lengvatinėmis sąlygomis išnuomotos kitos paskirties valstybinės žemės naudojimo kontrolę prioritetine veiklos kryptimi, ypač daug dėmesio skiriant išnuomotiems didelės vertės žemės sklypams, esantiems	Nacionalinė žemės tarnyba	Tarnyba parengs ir patvirtins pagrindinių žemės naudojimo paskirčių (žemės ūkio, kitos paskirties) išnuomotų valstybinės žemės sklypų naudojimo ir visų valstybinės žemės nuomos sutartyse nustatytų įsipareigojimų vykdymo	2017-01-01

³⁴ 2014-12-23 Nr. 1P-(1.3.)-499 „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės organizavimo ir vykdymo, administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo taisyklių patvirtinimo“, 2015-08-21 Nr. 1P-303-(1.3.) „Dėl žemės naudojimo valstybinės kontrolės procedūros aprašo patvirtinimo“.

³⁵ LR Vyriausybės 1999-03-09 nutarimas Nr. 260 „Dėl naudojamų kitos paskirties valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos taisyklių patvirtinimo“.

Eil. Nr.	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / priemonės / komentarai	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)
	komerciškai patraukliose vietose, ir pan. Nustačius lengvatinėmis sąlygomis išnuomotoje žemėje esančių statinių nenaudojimo pagal paskirtį atvejus, imtis priemonių, kad būtų nutrauktos žemės nuomos sutartys ir nugriauti valstybinėje žemėje esantys nenaudojami statiniai.		tikrinimo priemonių planą ir imsis visų priemonių įgyvendinti šį planą.	
4.	Atlikti išnuomos valstybinės žemės sklype esančio katilinės pastato eksploatavimo pagal paskirtį patikrinimą ir imtis priemonių dėl nuomos sutarties nutraukimo.	Nacionalinė žemės tarnyba	Valstybinės žemės sklypo, išnuomoto katilinei eksploatuoti naudojimas bus patikrintas vietoje atlikus žemės naudojimo valstybinę kontrolę, o nustačius, kad žemės sklypas nenaudojamas pagal paskirtį – inicijuotas nuomos sutarties nutraukimas.	2016-11-01
5.	Aktyviau domėtis VSEP vykdymo ant be aukciono išnuomos valstybinės žemės eiga ir nustačius, kad tokia žemė nenaudojama projektui vykdyti, apie susidariusią situaciją informuoti Vyriausybę ir atitinkamą ministeriją dėl reikiamų sprendimų priėmimo, siekiant nutraukti valstybinės žemės nuomos sutartį.	Nacionalinė žemės tarnyba	Tarnyba, rengdama pagrindinių žemės naudojimo paskirčių (žemės ūkio, kitos paskirties) išnuomotų valstybinės žemės sklypų naudojimo ir visų valstybinės žemės nuomos sutartyse nustatytų įsipareigojimų vykdymo tikrinimo priemonių planą, identifikuos valstybinės žemės nuomos sutartis, pagal kurias valstybinės žemės sklypai išnuomoti VSEP vykdyti, ir aprašys šių sklypų naudojimo patikrinimų ir kitų veiksmų (nustačius, kad išnuomotame žemės sklype nevykdomas VSEP, informacijos apie tai pateikimas Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir atitinkamai ministerijai bei kreipimasis dėl atitinkamų sprendimų priėmimo, siekiant nutraukti tokias sutartis), vykdymą.	2017-01-01
6.	Kartu su ministerija inicijuoti teisės aktų pakeitimus, kad būtų nustatytos pirkėjų mokumo (finansinės būklės) vertinimo procedūros, nuo kurių priklausytų sutarčių sudarymas ir jose nustatytų prievolių įvykdymo užtikrinimo būdų nustatymas.	Žemės ūkio ministerija, Nacionalinė žemės tarnyba	Parengti ir Vyriausybei pateikti Vyriausybės nutarimų (1999-03-09 Nr. 260; 1999-06-02 Nr. 692, 2003-02-18 Nr. 236) pakeitimų projektus, kuriuose būtų nustatyti kriterijai, pagal kuriuos būtų galima įvertinti asmens, pageidaujančio įsigyti valstybinę žemę, mokumą.	2017-10-31
7.	Nustatyti konkrečius terminus ir detalių veiksmų, kurių privalu imtis teritoriniams skyriams, kai pirkėjai nevykdo sutartinių	Nacionalinė žemės tarnyba	Nacionalinė žemės tarnyba patvirtins reikiamas taisykles, aprašus ar jų pakeitimus: – „Nacionalinės žemės tarnybos finansų kontrolės taisyklės“;	2016-10-30

Eil. Nr.	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / priemonės / komentarai	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)
	įsipareigojimų, seką (schemą): dėl raginimų skolininkams siuntimo, sutarčių nutraukimo, priverstinio skolos išieškojimo, hipotekos registravimo ir jos suteikiamų teisių įgyvendinimo, skolų pripažinimo beviltiškomis ir pan.		<ul style="list-style-type: none"> – „Nacionalinės žemės tarnybos skolų išieškojimo pagal valstybinės žemės pirkimo-pardavimo išsimokėtinai sutartis taisyklės“; – „Nacionalinės žemės tarnybos skolų pripažinimo beviltiškomis, jų nurašymo ir apskaitos aprašas“. 	<p>2016-10-30</p> <p>2016-12-30</p>
<p>Atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais:</p> <p>Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Vidaus audito skyriaus vyriausioji specialistė Jolita Pašukonienė, tel. 8 706 85 010.</p> <p>Žemės ūkio ministerijos Vidaus audito departamento Vidaus veiklos audito skyriaus vedėja Aldona Benetienė, tel. (85) 239 1128.</p>				

Plano sudarymo paaiškinimas:

- 1–3 lentelės stulpelius užpildo auditorius;
- 4–5 lentelės stulpelius užpildo subjekto, kuriam pateikta rekomendacija, atsakingas atstovas.