

LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO  
AUDITO KOMITETAS

POSĖDŽIO PROTOKOLAS

2026-06- Nr. 141-P-16  
Vilnius

4. SVARSTYTA. Dėl pirmumo teisės įsigyti privačią žemės ūkio paskirties žemę.

<...>

NUTARTA:

1. Pabrėžiant, kad Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatyme deklaruojami tikslai – užkirsti kelią spekuliacijai žemės ūkio paskirties žeme, išsaugoti tradicines ūkininkavimo formas, sudaryti sąlygas racionaliai tvarkomų žemės valdų formavimui ir žemės konsolidacijai bei skatinti racionalų žemės ūkio paskirties žemės naudojimą – praktikoje nėra tinkamai įgyvendinami, yra formalūs ir realiai nepasiekiami, o šiame įstatyme įtvirtintas specialusis režimas, t. y. pirmumo teisės įsigyti privačią žemės ūkio paskirties žemę institutas, neužtikrina veiksmingos žemės ūkio paskirties žemės apsaugos ir sudaro prielaidas šį institutą naudoti ne pagal jo paskirtį, ypač atsižvelgiant į tai, kad pačiame įstatyme įtvirtintos išimtys faktiškai leidžia apeiti pagrindinius įstatymo tikslus ir sudaro sąlygas žemės ūkio paskirties žemę naudoti ne žemės ūkio veiklai vykdyti, o komerciniams ar spekuliaciniams tikslams, taip pat paaiškėjus, kad atsakingos institucijos – Aplinkos ministerija ir Žemės ūkio ministerija – tarpusavyje nesutaria dėl kompetencijos bei atsakomybės ribų, viena kitai perduodamos pareigą vertinti susidariusią situaciją ir inicijuoti reikalingus teisėkūros sprendimus, nepaisant to, kad esamo teisinio reguliavimo taikymo praktika atskleidžia reikšmingas teisinės spragas, todėl toks institucinis neveikimas ir atsakomybės perkėlimas sudaro prielaidas ilgalaikiam teisinio reguliavimo trūkumų išlikimui, neužtikrina efektyvaus valstybės politikos įgyvendinimo bei didina riziką, kad Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo tikslai ir toliau liks nepasiekti, *prašyti Vyriausybės:*

1.1. sudaryti tarpinstitucinę darbo grupę Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo ir kitų susijusių teisės aktų nuostatoms peržiūrėti ir tobulinti;

1.2. pavesti šio protokolinio nutarimo 1.1 papunktyje nurodytai darbo grupei parengti reikalingų Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo ir kitų susijusių įstatymų pakeitimų projektus, ypatingą dėmesį skiriant tam, ar pirmumo teisė įsigyti privačią žemės ūkio paskirties žemę turi būti taikoma ir tuomet, kai įsigyjamas žemės sklypas patenka į teritoriją, kurioje pagal savivaldybės lygmens ir vietovės lygmens bendruosius planus sudarytos galimybės pakeisti žemės ūkio paskirtį ir žemę naudoti ne žemės ūkio veiklai, ir parengtus įstatymų projektus pateikti Seimui svarstyti V (rudens) sesijoje.

2. Pabrėžiant, kad, kaip 2026 m. birželio 10 d. Audito komiteto posėdyje nurodė Nacionalinė žemės tarnyba prie Aplinkos ministerijos (toliau – NŽT), ji pagal kompetenciją nuolat stebi teisės aktų taikymo praktiką ir vertina gaunamą informaciją, be kita ko, pateikė konkrečius siūlymus matomai problemai dėl pirmumo teisės įsigyti privačią žemės ūkio paskirties žemę, spręsti, *raginti NŽT*, nustačius teisinio reguliavimo spragas, jo taikymo praktikos trūkumus ar kitas reikšmingas problemas, galinčias turėti įtakos tinkamam žemės santykių reguliavimui, nedelsiant informuoti Aplinkos ministeriją apie nustatytas aplinkybes bei poreikį imtis atitinkamų priemonių, įskaitant

teisės aktų pakeitimų inicijavimą ar tobulinimą, organizacinių sprendimų priėmimą, vidaus kontrolės stiprinimą ir kitų reikalingų prevencinių priemonių įgyvendinimą.

3. Paaikšėjus, kad Aplinkos ministerija, Žemės ūkio ministerija ir NŽT nekaupia ir neturi duomenų apie pirmumo teise įsigytų žemės ūkio paskirties žemės sklypų paskirties ir (ar) naudojimo būdo keitimo atvejus, todėl valstybė faktiškai nežino ir neturi galimybės įvertinti šios praktikos masto, jo poveikio Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo tikslų įgyvendinimui bei užtikrinti veiksmingos šių procesų kontrolės, *prašyti Aplinkos ir Žemės ūkio ministerijų* pateikti suderintą poziciją ir siūlymus dėl institucijos ar įstaigos, kuri turėtų būti atsakinga už minėtų duomenų rinkimą, sisteminimą, stebėseną ir kontrolę, taip pat pagal kompetenciją inicijuoti reikalingus teisinius ir organizacinius sprendimus, siekiant užtikrinti, kad šie duomenys būtų nuosekliai kaupiami ir analizuojami.

4. Akcentuojant, kad pagal NŽT duomenis laikotarpiu nuo 2023 m. sausio 1 d. iki 2026 m. gegužės 18 d. buvo priimti aštuoni įsiteisėję teismų sprendimai, kuriais iš Lietuvos valstybės, atstovaujamos NŽT, dėl neteisėtų NŽT veiksmų (neveikimo), vykdam žemės sklypų perleidimo ir pirmumo teisės įsigyti privačią žemės ūkio paskirties žemę funkcijas, priteista 172,7 tūkst. Eur žalos atlyginimo ir procesinių palūkanų, taip pat atkreipiant dėmesį į tai, kad tokių pasekmių atsiradimą lėmė ne tik konkretūs neteisėti sprendimai, bet ir vidaus kontrolės sistemos trūkumai, dėl kurių nebuvo laiku identifikuotos ir suvaldytos reikšmingos teisinės bei finansinės rizikos, kartu pažymint, kad Aplinkos ministerijos Centralizuoto vidaus audito skyrius per pastaruosius trejus metus nėra atlikęs nė vieno vidaus audito, susijusio su pirmumo teisės įsigyti privačią žemės ūkio paskirties žemę įgyvendinimu ar NŽT vykdomais procesais išduodant sutikimus dėl tokios žemės perleidimo, nors būtent šioje srityje fiksuojami pasikartojantys teisminiai ginčai, konstatuojami teisės aktų pažeidimai ir valstybei sukeliama reikšminga turbinė žala, todėl kyla pagrįstų abejonių, ar šioje srityje buvo užtikrinta pakankama rizikų stebėseną, prevencija ir vidaus kontrolės priemonių veiksmingumas, taip pat įvertinant aplinkybes, kad:

4.1. pagal Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo 7 straipsnio 2 dalies 1 punktą viešojo juridinio asmens vadovas yra atsakingas už vidaus kontrolės sukūrimą, jos veikimą, įgyvendinimą ir nuolatinį tobulinimą, tačiau iki šiol NŽT neturi nuolatinio vadovo, *prašyti Aplinkos ministerijos* nedelsiant imtis veiksmų dėl tinkamas profesines kompetencijas ir vadybinę patirtį turinčio NŽT vadovo paskyrimo.

4.2. Aplinkos ministerijos Centralizuoto vidaus audito skyrius atlieka ministerijos valdymo sričiai priskirtų įstaigų vidaus auditą, *prašyti Aplinkos ministerijos* suplanuoti ir atlikti atrinktų didžiausios rizikos NŽT veiklos sričių vidaus auditus, ypatingą dėmesį skiriant vidaus kontrolės sistemos veiksmingumo, teisės aktų laikymosi ir rizikų valdymo procesuose vertinimui, taip pat įvertinant, ar NŽT taikomi atsakomybės mechanizmai yra pakankami, veiksmingi ir realiai taikomi darbuotojams, kurių neteisėti veiksmai ar neveikimas lėmė teisės aktų pažeidimus, teisinius ginčus ar žalą valstybei, bei ar NŽT egzistuoja nuosekli nustatytų pažeidimų analizės ir priežasčių vertinimo praktika, skirta užkirsti kelią analogiškų pažeidimų pasikartojimui ateityje.

4.3. Pasikartojantys teismų nustatyti pažeidimai NŽT veikloje ir dėl jų valstybei kylanti finansinė atsakomybė rodo sistemines veiklos organizavimo ir vidaus kontrolės problemas, *prašyti NŽT* nedelsiant parengti ir įgyvendinti konkretų priemonių planą, skirtą vidaus kontrolės procesams ir darbuotojų kompetencijoms stiprinti.

5. Įvertinus UAB „Stateta“ atvejo aplinkybes ir:

*atkreipiant dėmesį į tai, kad* 2018 m. rugpjūčio 23 d. bendrovė notarine žemės sklypų pirkimo–pardavimo sutartimi įsigijusi du žemės ūkio paskirties žemės sklypus už 240 tūkst. Eur (NŽT išdavė

pažymą, kad pirmumo teise niekas nesinaudoja) planavo statyti degalinę su administracinėmis prekybos (maitinimo) patalpomis bei kuro talpykla, ir dėl šių statybos darbų atlikimo 2018 m. rugsėjo 10 d. sudarė statybos rangos sutartį su rangovu ir jam 2018 m. rugsėjo ir spalio mėn. sumokėjo iš viso 90 tūkst. Eur dydžio avansą;

*pabrėžiant, kad* 2018 m. lapkričio 8 d. Panevėžio apygardos teisme iškėlus civilinę bylą pagal ieškovų G. S. ir E. S. ieškinį atsakovams (UAB „Stateta“ ir sklypų pardavėjams) dėl UAB „Stateta“ pirkėjo teisių ir pareigų perkėlimo ieškovams, teismas 2019 m. balandžio 2 d. nusprendė ieškinį tenkinti visiškai ir perkelti ieškovams G. S. ir E. S. pirkėjos UAB „Stateta“ teises ir pareigas, o Lietuvos apeliacinis teismas 2020 m. kovo 5 d. nutartimi sprendimą paliko nepakeistą, *taigi*, UAB „Stateta“ neteko įgytų teisių į minėtus žemės sklypus ir galimybės juose įgyvendinti planuotus investicinius bei verslo projektus, kurių pagrindu bendrovė tikėjosi vykdyti komercinę veiklą ir gauti ekonominės naudos;

*pabrėžiant, kad* Nekilnojamojo turto registro išrašo duomenimis, sujungus du minėtus žemės sklypus su dar devyniais žemės sklypais, gautas žemės sklypas užregistruotas Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Panevėžio skyriaus vedėjo 2022 m. balandžio 26 d. sprendimo pagrindu, o gauto naujojo žemės sklypo pagrindinė naudojimo paskirtis – kita, žemės sklypo būdas – pramonės ir sandėliavimo objektų teritorijos, komercinės paskirties objektų teritorijos, o šie žemės sklypų pertvarkymo ir formavimo darbai atlikti Panevėžio rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2022 m. kovo 14 d. įsakymo Nr. A-158 „Dėl žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projekto pavirtinimo“ sprendinių pagrindu, taip pat *akcentuojant, kad* UAB „Stateta“ duomenimis, dalis naujojo sklypo realizuota už 1,2 mln. Eur ir toje teritorijoje jau pastatyta ir veikia degalinė;

*atsižvelgiant į aplinkybes, leidžiančias pagrįstai manyti, kad* G. S. ir E. S. minėtuose dviejuose žemės ūkio paskirties žemės sklypuose neketino vykdyti žemės ūkio veiklos, o dar iki sandorių sudarymo jiems buvo žinoma apie galimybę pakeisti šių žemės sklypų paskirtį ir naudoti juos ne žemės ūkio veiklai vykdyti, nes Panevėžio rajono savivaldybės teritorijos bendrajame plane, patvirtintame 2008 m. liepos 3 d. Panevėžio rajono savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T-154, šioje teritorijoje buvo numatyta galimybė keisti žemės paskirtį ir ją naudoti infrastruktūros plėtrai, komercinei bei kitai statybai, turizmo ir viešųjų paslaugų veiklai, smulkiajam ir vidutiniam verslui bei kitoms ne žemės ūkio reikmėms, o Panevėžio aplinkkelio intensyvios plėtros teritorijos nuo Panevėžio miesto iki magistralinio kelio (VIA BALTICA) A9/272 specialiajame plane, patvirtintame 2011 m. vasario 23 d. Panevėžio rajono savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T-36, šie žemės sklypai buvo numatyti pramonės ir sandėliavimo objektų teritorijoje, kurioje leistina ir komercinės paskirties objektų plėtra;

*ypač atkreipiant dėmesį į tai, kad* Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatyme nustatyta pareiga įsigytą žemės ūkio paskirties žemę naudoti žemės ūkio veiklai ne trumpiau kaip 5 metus nuo jos įsigijimo nėra taikoma visais atvejais, o įstatyme numatytos išimties leidžia šios pareigos netaikyti, be kita ko, kai įsigyjamas žemės sklypas patenka į teritoriją, kurioje pagal savivaldybės ar vietovės lygmens bendruosius planus žemę numatyta naudoti ne žemės ūkio veiklai, *todėl manytina, kad* nagrinėjamu atveju galėjo pasireikšti galiojančio teisinio reguliavimo spragos, sudariusios prielaidas žemės ūkio paskirties žemę įsigyti ir naudoti ne žemės ūkio veiklos o spekuliaciniais tikslais, nors vienas iš Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo tikslų yra užkirsti kelią spekuliacijai žemės ūkio paskirties žeme ir užtikrinti racionalų jos naudojimą, *be kita ko, kylant pagrįstų abejonių, ar* pirmumo teisės institutas šiuo atveju nebuvo naudojamas tik formaliai, spekuliaciniais tikslais, o iš viešai prieinamos [informacijos](#) galima spręsti, kad analogiška praktika galėjo būti taikoma ir kitais atvejais,

*kreiptis į Generalinę prokuratūrą* prašant įvertinti, ar dėl tokios susiklosčiusios praktikos ir galimų galiojančio teisinio reguliavimo spragų nebuvo pažeistas viešasis interesas, asmenų, visuomenės ir valstybės teisės bei teisėti interesai, susiję su tinkamu Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo tikslų įgyvendinimu, ar G. S. ir E. S. nagrinėjamu atveju pirmumo teisės instituto nenaudojo spekuliaciniais tikslais, taip apeidami ir nesilaikydami vieno iš pagrindinių Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo tikslų – nespekuliuoti žemės ūkio paskirties žeme, taip pat ar dėl tokio teisinio reguliavimo taikymo ir susiklosčiusios praktikos nebuvo pažeistos UAB „Stateta“ teisės ir teisėti interesai bei jai padaryta žala, ir, nustatčius pakankamą faktinį bei teisinį pagrindą, imtis teisės aktuose numatytų viešojo intereso gynimo priemonių.

6. Įvertinus UAB „Stateta“ kreipimesi išdėstytas aplinkybes ir atsižvelgiant į teismų sprendimuose (Panevėžio apygardos teismo 2019 m. balandžio 2 d. sprendimas civilinėje byloje Nr. e2-268-544/2019, Lietuvos apeliacinio teismo 2020 m. kovo 5 d. nutartis civilinėje byloje Nr. e2A-192-330/2020, Regionų apygardos administracinio teismo Šiaulių rūmų 2021 m. spalio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eI2-4910-362/2021, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. vasario 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-59-502/2023) konstatuotus faktus, kad NŽT, pažeisdama teisės aktų reikalavimus, neteisėtai išdavė pažymą parduoti ginčo žemės sklypus UAB „Stateta“, ir pabrėžiant, kad teismai savo sprendimuose aiškiai konstatavo, jog NŽT neturėjo teisinio pagrindo išduoti minėtų pažymų, nes nebuvo įvykdyti visi formalūs jų išdavimą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimai ir nebuvo pasibaigęs terminas, per kurį pažymos dėl sklypų įsigijimo pasinaudojant pirmumo teise, turėjo būti išduotos, todėl NŽT netinkamai vykdė jai, kaip viešojo administravimo subjektui, tenkančias pareigas, turėjusias užtikrinti asmenų pirmumo teisę įsigyti žemės sklypus, dėl ko UAB „Stateta“ pirkėjo teisės ir pareigos buvo perkeltos kitiems asmenims, taip pat atsižvelgiant į tai, kad dėl neteisėtų NŽT veiksmų Lietuvos valstybei kilo civilinė atsakomybė ir teismo sprendimu iš Lietuvos valstybės, atstovaujamos NŽT, UAB „Stateta“ buvo priteista 90 tūkst. Eur turtinei žalai atlyginti, 6 proc. dydžio metinės palūkanos nuo priteistos sumos (nuo 2021 m. kovo 22 d. iki teismo sprendimo visiško įvykdymo) bei daugiau kaip 4,6 tūkst. Eur bylinėjimosi išlaidų, taigi pažymint, kad dėl neteisėtų NŽT veiksmų buvo padaryta turtinė žala valstybės biudžetui, kurios dydis, įskaitant priteistas palūkanas ir bylinėjimosi išlaidas, siekė beveik 100 tūkst. Eur, ypatingą dėmesį atkreipiant į tai, kad, nepaisant kelių instancijų teismų nustatytų aplinkybių, konstatuotų teisės aktų pažeidimų, neteisėtų NŽT veiksmų fakto ir dėl jų valstybei kilusios civilinės atsakomybės, NŽT Regreso komisija nepriėmė sprendimo taikyti materialinę atsakomybę kaltiems asmenims dėl valstybei padarytos žalos, kartu manant, kad yra tinkamas pagrindas taikyti viešojo intereso gynimo priemones, nes: 1) ginčas kilo iš teisinių santykių, kuriuose egzistuoja viešojo intereso požymiai, 2) tuose teisiniuose santykiuose buvo pažeistos teisės normos, 3) teisės normų pažeidimas yra tokio pobūdžio (pažeidimo svarumas), kad juo kartu pažeistas ir viešasis interesas, *kreiptis į Generalinę prokuratūrą*, prašant įvertinti teismų sprendimuose konstatuotas aplinkybes, NŽT darbuotojų veiksmus ir priimtus sprendimus bei, nustatčius pakankamą faktinį ir teisinį pagrindą, imtis teisės aktuose numatytų priemonių viešajam interesui ginti, užtikrinant valstybei padarytos žalos atlyginimą iš atsakingų asmenų.

7. Atsižvelgiant į tai, kad Audito komitetas periodiškai gauna gyventojų, juridinių asmenų ir kitų suinteresuotų subjektų skundus bei kreipimusis dėl žemės valdymo ir administravimo problemų, NŽT veiklos trūkumų bei kitų su žemės santykių reguliavimu susijusių klausimų, taip pat įvertinant tai, kad žemės valdymo ir administravimo sritis yra svarbi valstybės politikos dalis, kurioje pastaraisiais metais įvyko reikšmingi instituciniai ir teisinio reguliavimo pokyčiai, įskaitant žemės politikos formavimo funkcijų perdavimą iš Žemės ūkio ministerijos Aplinkos ministerijai, taip pat savivaldybėms suteiktą

teisę patikėjimo teise valdyti valstybinę žemę, esančią miestų ir miestelių teritorijų ribose, bei kitus esminius žemės valdymo sistemos pertvarkymus, *rekomenduoti Valstybės kontrolei* į veiklos planus įtraukti auditus ar vertinimus, susijusius su žemės valdymo ir administravimo sritimi, ypatingą dėmesį skiriant funkcijų ir atsakomybių pasiskirstymo tarp Žemės ūkio ministerijos ir Aplinkos ministerijos aiškumui bei šių funkcijų faktiniam įgyvendinimui praktikoje, Nacionalinės žemės tarnybos funkcijų vykdymui, žemės administravimo procesų teisėtumui ir efektyvumui, valstybinės žemės patikėtinių veiklos priežiūrai ir kontrolei.

8. Užtikrinant šio protokolinio nutarimo įgyvendinimo kontrolę, *prašyti Vyriausybės, Aplinkos ministerijos, Žemės ūkio ministerijos, Valstybės kontrolės ir NŽT* iki 2026 m. rugsėjo 4 d. pagal kompetenciją detaliai informuoti Audito komitetą (atsakymo kopiją pateikiant Seimo Aplinkos apsaugos ir Kaimo reikalų komitetams) apie šio protokolinio nutarimo įgyvendinimo eigą.

9. Atsižvelgiant į Seimo statuto 58 straipsnyje nustatytas Seimo Aplinkos apsaugos komiteto veiklos kryptis ir 62 straipsnyje išdėstytas Seimo Kaimo reikalų komiteto veiklos kryptis, prašyti šių komitetų apsvarstyti šiame protokoliniame nutarime išdėstytas aktualias problemas.

Pritarta bendru sutarimu (už – 6, prieš – 0, susilaikė – 0).

Posėdžio pirmininkas

Artūras Skardžius

Posėdžio sekretorė

Neringa Gedrimė