



# ŽEMĖS „SAUGIKLIŲ“ ĮSTATYMO ATITIKTIS KONSTITUCIJAI IR TARPTAUTINIAMS LIETUVOS ĮSIPAREIGOJIMAMS

## SANTRAUKA

2014 m. gegužės 1 d. įsigaliojo nauja LR žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymo<sup>1</sup> (toliau – ŽŪPŽĮĮ) redakcija, taip vadinamas Žemės „saugiklių“ įstatymas. Įstatymo nuostatose įtvirtinti žemės ūkio paskirties (toliau – ŽŪP) žemės įsigijimo suvaržymai itin apribojo asmenų teisę laisvai veikti žemės ūkio rinkoje, sudarinėjant pirkimo-pardavimo sandorius.

ŽŪPŽĮĮ nustatyti kvalifikaciniai ir kiti reikalavimai asmenims, siekiantiems įsigyti ŽŪP žemės ar tokios žemės turintį juridinį asmenį. Fiziniam asmeniui taikytinas profesinių įgūdžių ir kvalifikacijos kriterijus, juridiniam asmeniui – reikalavimas ne mažiau nei 3 metus būti vykdžiusiam žemės ūkio veiklą, deklaravusiam žemės ūkio naudmenas ir pasėlius, įrodžius atitinkamo dydžio žemės ūkio veiklos pajamingumą bei ekonominį gyvybingumą. ŽŪPŽĮĮ taip pat įtvirtinta prievolė gauti atskirą leidimą minėtam veiksmui atlikti, ribojamas įsigytinos ŽŪP žemės dydis bei įsakmiai nurodyta, kokia privalo būti jos tikslinė paskirtis.

Reikalavimai žemės ūkio paskirties žemės įgijėjams:

- galimai prieštarauja Konstitucijoje įtvirtintai teisei į privačią nuosavybę, asmenų lygiateisiškumo principui, ūkinės veiklos laisvei ir teisei į verslą;
- gali būti nesuderinami su ES teise, konkrečiai – laisvo kapitalo judėjimo principu;
- galimai pažeidžia kai kuriuos Lietuvos tarptautinius įsipareigojimus – užsienio investicijų apsaugos sutartis.

<sup>1</sup> 2014-05-01 Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo įstatymas Nr. XII-854 // Teisės aktų registras. 2014-04-29, Nr. 2014-04860.

## Įvadas

2014 m. gegužės 1 d. įsigaliojusi nauja ŽŪPŽĮJ redakcija apriboja ŽŪP žemės pirkimą-pardavimą. Subjektams, kurie siekia įsigyti tokios žemės, įdiegta atskira administracinė procedūra. Šis įstatymas pakeitė ne tik žemės, tačiau ir juridinių asmenų, kurie turi ŽŪP žemės, įsigijimą.

## 1. ŽŪPŽĮJ nuostatos

### 1.1. Reikalavimai ŽŪP žemės įgijėjams

ŽŪPŽĮJ nustatytas baigtinis sąrašas reikalavimų, kuriuos atitinkantys subjektai turi teisę įsigyti daugiau nei 10 ha ŽŪP žemės.

Fiziniais asmenims nustatytas reikalavimas turėti profesinių įgūdžių ir kompetencijos. Asmeniu, turinčiu profesinių įgūdžių ir kompetencijos, laikomas tas, kas:

- ne mažiau kaip 3 metus per paskutinius 10 metų vykdė žemės ūkio veiklą ir deklaravo žemės ūkio naudmenas ir pasėlius (į žemės ūkio veiklos stažą įskaitomas žemės ūkio studijų laikas) ir
- LR ūkininko ūkio įstatymo nustatyta tvarka yra įregistravęs ūkininko ūkį arba turi žemės ūkio išsimokslinimo diplomą.

Gavus Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos (toliau – NŽT) leidimą, minėti reikalavimai netaikomi jaunesiems ūkininkams iki 40 metų.

Juridinis asmuo turi teisę įsigyti ŽŪP žemės tik jeigu:

- ne mažiau kaip 3 metus per paskutinius 10 metų vykdė žemės ūkio veiklą ir deklaravo žemės ūkio naudmenas ir pasėlius ir
- jo pajamos iš žemės ūkio veiklos sudaro daugiau kaip 50 procentų visų gautų pajamų ir
- jo ekonominis gyvybingumas gali būti įrodytas Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos (toliau – Žemės ūkio ministerija) nustatyta tvarka įvertinus šio asmens perspektyvas.

ŽŪP žemės įsigyti galima tik gavus NŽT leidimą. Be to, žemės įgijėjai privalo užtikrinti, kad ŽŪP žemė ne mažiau kaip 5 metus būtų naudojama žemės ūkio veiklai pagal minimalias metines apimtis vienam hektarui, kurias nustatys Žemės ūkio ministerija.

Tiek fiziniams, tiek juridiniams asmenims draudžiama kartu su susijusiais asmenimis įgyti daugiau negu 500 ha ŽŪP žemės, išskyrus jei užsiimama gyvulininkyste.

ŽŪPŽĮJ įtvirtinti reikalavimai ŽŪP žemės įgijėjui tiesiogiai apriboja jo teisę tokią žemę pirkti, tačiau atkreiptinas dėmesys ir į tai, jog tokiu atveju siaurėja ne tik potencialių pirkėjų, bet atitinkamai ir potencialių pardavėjų ratas (netiesioginis ribojimas).

### 1.2. Juridinių asmenų įsigijimas

1.1. dalyje išvardyti reikalavimai taikomi ir įsigyjant juridinį asmenį, nuosavybės teise valdantį daugiau nei 10 ha ŽŪP žemės, arba daugiau nei 25 procentus tokio juridinio asmens akcijų (teisių, pajų).

## 2. ŽŪPŽĮJ prieštaravimai aukštesnės galios teisės aktams

### 2.1. Reikalavimai ŽŪP žemės įgijėjams galimai prieštarauja Konstitucijai

#### 2.1.1. Teisė įsigyti ŽŪP žemės

ŽŪPŽĮJ nustatyta, kas turi teisę įsigyti ŽŪP žemės. Konstitucijos 18 straipsnyje numatyta, kad žmogaus teisės ir laisvės yra prigimtinės, t. y. jos nėra žmogui kažkieno (pvz., valstybės) suteikiamos, bet yra įgyjamos gimstant.

Kaip nurodoma Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 29 d. nutarime, „<...> pagal Konstituciją riboti konstitucinių žmogaus teisių ir laisvių įgyvendinimą galima, jeigu yra laikomasi šių sąlygų: tai daroma įstatymu; ribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; ribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei jų esmė; yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo.“<sup>2</sup>

ŽŪPŽĮJ išskiriama tam tikra grupė asmenų, kuriems teisė įsigyti ŽŪP žemės suteikiama, likusiems asmenims tokios teisės nesuteikiant. Toks reguliavimas galimai prieštarauja Konstitucijos 18 straipsnyje išdėstytam principui, kad žmogaus teisės ir laisvės yra prigimtinės.

#### 2.1.2. ŽŪPŽĮJ tikslas

ŽŪPŽĮJ siekia apsaugoti vienos asmenų grupės – esamų Lietuvos ūkininkų – konkurencinę padėtį, užtikrinant, kad mokesni pirkėjai negalėtų laisvai įsigyti ŽŪP žemės Lietuvoje.

Tokio tikslo siekiama ŽŪPŽĮJ normomis, apribojančiomis asmenų teisę įsigyti ŽŪP žemės, kurios

<sup>2</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 29 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2005-01-04, Nr. 1-7.

galimai prieštarauja Konstitucijos 46 straipsnio nuostatom: „Lietuvos ūkis grindžiamas <...> asmens ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva. <...> Valstybė reguliuoja ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei. Įstatymas <...> saugo sąžiningos konkurencijos laisvę“, taip pat Konstitucijos 23 straipsnio nuostatom: „Nuosavybė neliečiama. Nuosavybės teises saugo įstatymai.“

Konstitucinis Teismas 2002 m. kovo 14 d. nutarime konstatavo, kad „Konstitucija, garantuodama nuosavybės apsaugą, kartu įtvirtina ir konstitucinę teisę įgyti nuosavybę <...>“, o „<...> asmens konstitucinė teisė į nuosavybę yra esminė (būtina) asmens ūkinės veiklos laisvės įgyvendinimo sąlyga. Ribojant asmens teisę į nuosavybę, yra ribojama ir asmens ūkinės veiklos laisvė.“<sup>3</sup> 2005 m. gegužės 13 d. nutarime Konstitucinis teismas pažymėjo, kad, nors nuosavybės teisės gali būti ribojamos, „<...> visais atvejais turi būti laikomasi šių sąlygų: nuosavybės teisė gali būti ribojama tik remiantis įstatymu; ribojimai turi būti būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teises bei laisves, Konstitucijoje įtvirtintas vertybes ir (arba) konstituciškai svarbius tikslus <...>“<sup>4</sup>. Kadangi ŽŪPŽĮJ siekia ne apsaugoti asmenų teises bei laisves, bet apsaugoti vieną asmenų grupę – esamus ūkininkus – nuo konkurencijos, toks reguliavimas netenkina sąlygų, kai įstatymu gali būti varžoma nuosavybės teisė, ir todėl gali prieštarauti Konstitucijos 23 straipsniui.

Be to, ribojimai žemės įsigijimui galioja tik būsimiems pirkėjams, bet ne esamiems žemės savininkams, taigi gali būti pažeidžiamas ir Konstitucijos 29 straipsnyje įtvirtintas asmenų lygiateisiškumo principas.

2009 m. spalio 8 d. nutarime Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „<...> asmens ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva – tai teisinių galimybių visuma, sudaranti prielaidas asmeniui savarankiškai priimti jo ūkinei veiklai reikalingus sprendimus, suponuojanti *inter alia* sutarčių sudarymo laisvę, sąžiningos konkurencijos laisvę, galimybes nekliudomai pertvarkyti ūkio subjektus, keisti jų veiklos pobūdį taip, kad nebūtų trukdoma, reaguojant į rinkos pokyčius, steigti naujų ūkio subjektų ar likviduoti esančiųjų; ji yra neatsiejama nuo galimybės asmeniui, norinčiam užsiimti ūkine veikla arba, priešingai, norinčiam ja nebeužsiimti, be dirbtinių kliūčių patekti į rinką ir be dirbtinių kliūčių iš

jos pasitraukti“.<sup>5</sup> ŽŪPŽĮJ nustatytais reikalavimais ŽŪP žemės pirkėjams sukuriama dirbtinė kliūtis patekti į rinką ir, atitinkamai, esamiems žemės savininkams pasitraukti iš žemės rinkos parduodant turimą žemę. Todėl ŽŪPŽĮJ apribojimais galimai prieštarauja Konstitucijos 46 straipsniui.

Kaip teigia ŽŪPŽĮJ rengėjai Aiškinamajame rašte,<sup>6</sup> minėti apribojimai numatyti tam, kad būtų užkirstas kelias spekuliacijai ir žemės koncentracijai atskirų Lietuvos piliečių, užsieniečių ir/ar jų įsteigtų juridinių asmenų rankose ir kad ŽŪP žemę galėtų įsigyti tik toks asmuo, kuris „iš tiesų yra pasirengęs ir gali ūkininkauti“.

ŽŪPŽĮJ rengėjų nuomone, jei ŽŪP žemę gali įsigyti visi norintys be jokių apribojimų, ji yra naudojama neracionaliai. Žemės panaudojimo racionalumas yra labiau subjektyvaus vertinimo dalykas. Taigi ir valdžios institucijos neturėtų būti laikomos tuo objektyviu vertintoju, visais atvejais galinčiu priimti teisingą sprendimą. Taip pat lieka neįvertinta tai, kad neretai žemės įgijėjas nėra faktinis jos naudotojas, taigi nėra jokio pagrindo teigti, kad ŽŪP žemę įsigijus asmeniui, neatitinkančiam ŽŪPŽĮJ reikalavimų, žemė visais atvejais bus naudojama neracionaliai. Pavyzdžiui, reikiamų profesinių įgūdžių ir kvalifikacijos neturintis asmuo, įsigijęs ŽŪP žemės, gali išnuomoti profesionaliai ją valdysiantiems patyrusiems žemdirbiams. Atsižvelgiant į tai, kad faktinis žemės naudotojas ne visada yra žemės įgijėjas, kuriam ir taikomi dabartiniai apribojimai, tikslas užtikrinti racionalų žemės naudojimą nepasiekiamas.

Dabartiniu reglamentavimu mažinamas potencialių pirkėjų ratas, taigi mažėja ir rinkoje parduodamos ŽŪP žemės kaina. Nesant aptartų ribojimų, ŽŪP žemės pirkėjas yra priverstas mokėti didesnę kainą. Iš to logiškai seka, kad didesnę kainą mokėdamas ŽŪP žemės pirkėjas yra linkęs ir/ar geba daugiau investuoti į įsigytos žemės valdymo efektyvumą, sukuriama didesnė pridėtinė vertė, taigi tokiu būdu užtikrinamas ir žemės naudojimo racionalumas.

### **2.1.3. Profesinių įgūdžių ir kompetencijos reikalavimas galimai prieštarauja asmenų lygiateisiškumo principui, pažeidžia asmens teisę į nuosavybę, ūkinės veiklos laisvę ir verslą**

<sup>3</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. kovo 14 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2002-03-16, Nr. 28-1003.

<sup>4</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2005-05-19, Nr. 63-2235.

<sup>5</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. spalio 8 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2009-10-10, Nr. 121-5237.

<sup>6</sup> Žemės ūkio paskirties žemės įsigijimo laikinojo įstatymo IX-1314 pakeitimo įstatymo projekto XIIP-1498(2) aiškinamasis raštas.

ŽŪPŽĮĮ įtvirtintas reikalavimas fiziniams asmenims, įsigyjantiems ŽŪP žemės, turėti profesinių įgūdžių ir kompetencijos galimai pažeidžia pamatines asmens teises ir laisves. Palyginimui atkreiptinas dėmesys, kad, pvz., žemės sklypo, kuriame bus statomas pastatas, pirkėjui nėra taikomi reikalavimai turėti statybos profesinių įgūdžių, kompetencijos ar patirties.

Profesinių įgūdžių ir kompetencijos reikalavimai taikomi toms veiklos (bet ne nuosavybės) sritims, kuriose nekompetentingas asmuo gali padaryti neatitaisomos žalos kitiems, pvz., medicinoje. Įgyjant nuosavybės teisę į ŽŪP žemę negalima padaryti žalos kitiems asmenims, todėl profesinių įgūdžių ir kompetencijos reikalavimas fiziniams asmenims, siekiantiems įsigyti ŽŪP žemę, yra nepagrįstas ir diskriminacinis. Šio reikalavimo nepagrįstumą iliustruoja ir tai, kad jis taikomas tik potencialiems žemės įgijėjams, bet ne esamiems savininkams, taip, be kita ko, pažeidžiant Konstitucijos 29 straipsnyje įtvirtintą asmenų lygiateisiškumo principą.

2002 m. kovo 14 d. nutarime Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „Konstitucija, garantuodama nuosavybės apsaugą, kartu įtvirtina ir konstitucinę teisę įgyti nuosavybę <...>“, <sup>7</sup> o „<...> asmens konstitucinė teisė į nuosavybę yra esminė (būtina) asmens ūkinės veiklos laisvės įgyvendinimo sąlyga. Ribojant asmens teisę į nuosavybę, yra ribojama ir asmens ūkinės veiklos laisvė“, <sup>7</sup> taip pat, kad „pagal Konstituciją neleidžiama riboti asmens teisės į nuosavybę priklausomai nuo asmens išsilavinimo“.<sup>7</sup> 2002 m. kovo 14 d. nutarime Konstitucinis Teismas pripažino, jog Farmacinės veiklos įstatymo nuostata ta apimtimi, kuria buvo ribojama fizinių asmenų, neturinčių aukštojo farmacinio išsilavinimo, teisė nuosavybėn įsigyti vaistines, prieštaravo Konstitucijos 23 straipsnio 1 ir 2 dalims, 46 straipsnio 1 daliai ir 48 straipsnio 1 daliai. Konstitucinis Teismas pažymėjo: „Reikalavimai turėti farmacinį išsilavinimą bei reikiamą kvalifikaciją turi būti nustatomi asmenims, vykdantiems farmacinę veiklą vaistinėse. Išsilavinimo reikalavimai negali būti nustatomi asmenims, siekiantiems turėti nuosavybės teisę vaistinių.“<sup>7</sup>

ŽŪPŽĮĮ reikalavimas turėti profesinių įgūdžių ir kompetencijos tam, kad asmuo galėtų įgyti nuosavybėn ŽŪP žemę yra analogiškas minėtai Farmacinės veiklos įstatymo nuostatai, kuri buvo pripažinta

antikonstitucine, todėl šis ŽŪPŽĮĮ reikalavimas taip pat galimai prieštarauja Konstitucijai.

Be to, 2006 m. kovo 30 d. nutarime Konstitucinis Teismas konstatavo, jog reikalavimas, kad ŽŪP žemės įgijėjas pats ūkininkautų toje žemėje nėra konstituciškai pagrįstas. Taip pat pasisakyta ir dėl to, koks reikalavimas, taikytinas ŽŪP žemės įgijėjui, laikytinas prieštaraujančiu Konstitucijai: „<...> nepagrįstas, neproporcingas ar kuriuo nors kitu atžvilgiu neteisingas, kad tokiu teisiniu reguliavimu kuri nors asmens teisė ar laisvė būtų suvaržyta labiau negu būtina siekiant konstituciškai pagrįsto viešojo intereso <...>“.<sup>8</sup>

Reikalavimas turėti atitinkamą išsilavinimą, siekiant vykdyti farmacinę veiklą, taip pat įpareigojimas vykdyti ūkinę veiklą savo įsigytoje žemėje antikonstituciniais pripažinti ankstesnėse Konstitucinio Teismo nagrinėtose bylose. Taigi ŽŪPŽĮĮ numatytas profesinių įgūdžių ir kompetencijos reikalavimas ir reikalavimas 5 metus įsigytoje ŽŪP žemėje vykdyti ūkinę veiklą taip pat galimai prieštarauja Konstitucijai.

Profesinių įgūdžių ir kompetencijos reikalavimas, reikalavimas turėti patirties, būti deklaruojamam žemės ūkio naudmenas ir pasėlius arba turėti įregistruotą ūkį apriboja galimybes asmenims pradėti ūkininkauti. Netgi turėdamas pakankamai lėšų įsigyti daugiau nei 10 ha ŽŪP žemės, pradedantis ūkininkas arba įmonė dėl minėto suvaržymo negalėtų to padaryti. Galimos išeitys – įsigyti iki 10 ha ŽŪP žemės arba ją nuomotis – ženkliai apriboja asmenų galimybę pradėti ūkininkauti bei sukuria nelygias sąlygas konkurencijai tarp esamų ir naujų ūkininkų/įmonių. Tai ne tik neatitinka ŽŪPŽĮĮ rengėjų deklaruojamų tikslų skatinti žemės ūkio veiklą ir didinti kaimo gyventojų užimtumą, bet ir pažeidžia Konstitucijos 29 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą asmenų lygiateisiškumo principą bei Konstitucijos 46 straipsnio nuostatas, reikalaujančias reguliuoti ūkinę veiklą taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei bei saugoti sąžiningos konkurencijos laisvę. ŽŪPŽĮĮ numatyta išimtis – gavus NŽT leidimą, reikalavimas turėti profesinių įgūdžių ir kompetencijos netaikomas jauniems ūkininkams iki 40 metų – čia minėtų prieštaravimų Konstitucijai nepašalina, bet sukuria dar vieną. Ši išimtis, taikoma tik tam tikro amžiaus (iki 40 m.) ir tam tikro užsiėmimo/statuso (jaunieji ūkininkai) asmenims pažeidžia Konstitucijos 29 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą asmenų lygiateisiškumo principą.

<sup>7</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. kovo 14 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2002-03-16, Nr. 28-1003.

<sup>8</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 30 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2006-04-04, Nr. 37-1319.



#### **2.1.4. Ekonominio gyvybingumo reikalavimas galimai pažeidžia asmens teisę į nuosavybę, ūkinės veiklos laisvę ir verslą**

ŽŪPŽĮJ juridiniams asmenims keliamu reikalavimu prieš įsigyjant ŽŪP žemės ūkio ministerijos nustatyta tvarka įrodyti savo ekonominį gyvybingumą suteikiama teisė valstybės institucijoms užkirsti kelią ūkio subjektams verstis žemės ūkiu. Taip iš esmės būtų pažeidžiamas Konstitucijos 46 straipsnyje nustatytas ūkinės veiklos laisvės principas bei nuosavybės teisė.

Konstitucijos 46 straipsnyje nustatyta, kad Lietuvos ūkis grindžiamas privačios nuosavybės teise, asmens ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva. Tokiais pagrindais grindžiamame ūkyje, skirtingai nei planinėje ekonomikoje, rinka, o ne valstybės institucijos nusprendžia, ar verslas yra ekonomiškai gyvybingas. Privačios nuosavybės teise grindžiamame ūkyje atvejus, kai verslas pasirodo esąs ekonomiškai negyvybingas, reguliuoja Įmonių bankroto įstatymas.

2009 m. spalio 8 d. Konstitucinio Teismo nutarime išaiškinta, jog „negalima situacija, kuomet valstybės ir savivaldybės institucijos ar jų pareigūnai priima sprendimus, kliudančius reikštis ir plėtotis asmenų iniciatyvai, jeigu ji nėra žalinga visuomenei“.<sup>9</sup> Nėra prielaidų iš anksto manyti, jog galimybė laisvai disponuoti ŽŪP žeme gali būti žalinga visuomenei. Atskirais atvejais galima su tokia nuomone sutikti, tačiau jokia būdu ne preziumuoti. Priešingai, Konstitucijos 46 straipsnyje nustatyta, kad Lietuvos ūkis grindžiamas privačios nuosavybės teise, asmens ūkinės veiklos laisve ir iniciatyva.

Konstitucinis Teismas 2002 m. kovo 14 d. nutarime konstatavo, kad „Konstitucija, garantuodama nuosavybės apsaugą, kartu įtvirtina ir konstitucinę teisę įgyti nuosavybę <...>“,<sup>10</sup> o „<...> asmens konstitucinė teisė į nuosavybę yra esminė (būtina) asmens ūkinės veiklos laisvės įgyvendinimo sąlyga. Ribojant asmens teisę į nuosavybę, yra ribojama ir asmens ūkinės veiklos laisvė“.<sup>10</sup> ŽŪPŽĮJ nustatytas ekonominio gyvybingumo reikalavimas nepagrįstai varžo Konstitucijos 46 straipsnyje įtvirtintą asmens ūkinės veiklos laisvę bei 48 straipsnyje įtvirtintą laisvę pasirinkti verslą.

<sup>9</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. spalio 8 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2009-10-10, Nr. 121-5237.

<sup>10</sup> Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. kovo 14 d. nutarimas // Valstybės žinios. 2002-03-16, Nr. 28-1003.

#### **2.1.5. 500 ha limitas ir išskirtinis reguliavimas gyvulininkystėje užsiimantiems asmenims galimai prieštarauja asmenų lygiateisiškumo principui**

ŽŪPŽĮJ numatytas draudimas susijusiems asmenims įsigyti daugiau kaip 500 ha ŽŪP žemės netaikomas, jei žemė įsigyjama gyvulininkystei plėtoti ir įsigytos ŽŪP žemės kiekis neviršija hektarų, tenkančių vienam asmens laikomam sąlyginiam gyvuliui, skaičiaus (1 sąlyginis gyvulys = 1 ha ŽŪP žemės). Rinkos dalyvių piktnaudžiavimas dominuojančia padėtimi ar disponavimas pernelyg didele rinkos galia sėkmingai reguliuojamas LR konkurencijos įstatymo. Taigi konkretaus dydžio, t. y. 500 ha, nustatymas kaip išankstinis ribojimas nėra reikalingas.

Tokiu reguliavimu akivaizdžiai diskriminuojami kitokios žemės ūkio veiklos vykdytojai. Taip pat pažymėtina, kad asmenys, kurie iki ŽŪPŽĮJ įsigaliojimo turėjo daugiau nei 500 ha žemės, galės tokius žemės plotus valdyti ir toliau, nors kitiems tokia galimybė nesuteikiama. Tai galimai pažeidžia Konstitucijos 29 straipsnyje įtvirtintą asmenų lygiateisiškumo principą.

#### **2.1.6. Reikalavimas užtikrinti, kad įsigyta ŽŪP žemė ne mažiau kaip 5 metus būtų naudojama žemės ūkio veiklai galimai pažeidžia asmens teisę į nuosavybę, ūkinės veiklos laisvę ir verslą**

ŽŪPŽĮJ nustatytas reikalavimas, kad įsigyta ŽŪP žemė ne mažiau kaip 5 metus būtų naudojama žemės ūkio veiklai pagal minimalias metines apimtis vienam hektarui, kurias nustatys Žemės ūkio ministerija.

Konstitucinis Teismas 2002 m. kovo 14 d. nutarime nurodė, kad „asmens ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva – tai teisinių galimybių visuma, sudaranti prielaidas asmeniui savarankiškai priimti jo ūkinei veiklai reikalingus sprendimus <...>. Asmens ūkinės veiklos laisvė sudaro sąlygas įgyvendinti įvairius asmens siekius. Pagal Konstituciją asmens ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva yra grindžiamas tautos ūkis, todėl negali būti nustatytas toks teisinis reguliavimas, kuriuo ūkinės veiklos laisvei įgyvendinti būtų sudarytos netinkamos sąlygos <...>. Ūkinės veiklos laisvė ir iniciatyva remiasi prigimtinė žmogaus laisvė ir prigimtinė teise turėti nuosavybę.“<sup>10</sup> Todėl ŽŪPŽĮJ reikalavimas asmens nuosavybę – įsigytą ŽŪP žemę – naudoti pagal Žemės ūkio ministerijos nustatytus reikalavimus prieštarauja Konstitucijos 46 straipsnyje įtvirtintam asmens ūkinės veiklos laisvės principui bei Konstitucijos 48 straipsnyje įtvirtintai teisei pasirinkti verslą.

## 2.2. Reikalavimai ŽŪP žemės įgijėjams galimai prieštarauja ES teisei ir Lietuvos tarptautiniams įsipareigojimams

ES teisės viršenybės prieš nacionalinę teisę principas suformuluotas ir išplėtotas Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ESTT), aiškinant ES teisės normas. Vienoje bylų<sup>11</sup> ESTT konstatavo, kad Bendrijos teisės normos turi būti vienodai taikomos valstybėse narėse. Nacionaliniai teismai privalo visa apimtimi taikyti Bendrijos teisės normas, kurios asmenims sukuria teises, ir netaikyti Bendrijos teisei prieštaraujančių nacionalinių normų.

### 2.2.1. Reikalavimai ŽŪP žemės įgijėjams galimai pažeidžia laisvo kapitalo judėjimo principą

Sėkmingą Europos Sąjungos (toliau – ES) rinkos veikimą užtikrina nuoseklus keturių pagrindinių laisvių įgyvendinimas: asmenų, kapitalo, prekių bei paslaugų judėjimo laisvė. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 26 str. nustatyta: „Vidaus rinką sudaro vidaus sienų neturinti erdvė, kurioje pagal Sutarčių nuostatas užtikrinamas laisvas prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas.“ SESV 63 straipsnio 1 dalyje nurodyta, jog „pagal šiame skyriuje išdėstytas nuostatas uždraudžiami visi kapitalo judėjimo tarp valstybių narių ir tarp valstybių narių bei trečiųjų šalių apribojimai“.

Nors SESV kapitalo judėjimo sąvoka yra neapibrėžta, vienoje direktyvų<sup>12</sup> pateiktas pavyzdinis operacijų, laikomų kapitalo judėjimu, sąrašas. Laisvas kapitalo judėjimas implikuoja keletą laisvių, turinčių užtikrinti kiek įmanoma efektyvesnį gamybos veiksnių panaudojimą bendrojoje rinkoje, tarp jų ir laisvę asmenims įsigyti kitose valstybėse narėse nekilnojamojo turto, įmonių akcijų ar atlikti kitas investicijų procedūras ir laisvę įmonėms investuoti į kitų valstybių narių įmones, jas įsigyti ar dalyvauti jų valdyme. ES sutarties 4 straipsnio 3 dalyje numatyta, jog „valstybės narės padeda Sąjungai įgyvendinti jos užduotis ir nesiima jokių priemonių, kurios gali trukdyti siekti Sąjungos tikslų“.

ŽŪPŽĮĮ įtvirtintas reikalavimas asmeniui, siekiančiam įsigyti daugiau nei 10 ha ŽŪP žemės valdantį juridinį asmenį arba daugiau nei 25 procentus tokio juridinio asmens akcijų (teisių, pajų), gauti valstybės institucijų leidimą varžo laisvę įsigyti juridinius asmenis ar jų

akcijas ir taip įgyvendinti laisvo kapitalo judėjimo ES principą. Tokiais atvejais, įstatyme turi būti aiškiai nurodyta, kaip apribojimai padeda pasiekti politikos tikslus, ir užtikrinta, kad laisvo kapitalo judėjimo principo apribojimai, šiuo atveju, leidimo gavimo procedūra, būtų proporcingi siekiamiems tikslams.

ESTT nagrinėjo bylą,<sup>13</sup> kurioje Europos Komisija kaltino Portugalijos Respubliką tuo, kad jai priklausė *Portugal Telecom* (didelės komunikacijų bendrovės) privilegijuotosios akcijos (golden shares) ir kad valstybei buvo suteikta veto teisė tais atvejais, kai daugiau nei 10 procentų *Portugal Telecom* įstatinio kapitalo dalių įsigyja akcininkai, vykdantys su šia bendrove konkuruojančią veiklą. Tam Portugalijos teisės aktuose numatyta išankstinio administracinio leidimo išdavimo tvarka.

Kaip teigiama generalinio advokato Paolo Mengozzi išvadoje,<sup>14</sup> visuomenės saugumo reikalavimai, kuriais nukrypstama nuo laisvo kapitalo judėjimo principo, turi būti suprantami siaurai, vadinasi, jais galima remtis, tik kai kyla reali ir pakankamai didelė grėsmė pagrindiniam visuomenės interesui. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką laisvą kapitalo judėjimą galima riboti nacionalinėmis priemonėmis, kurios pateisinamos Europos Bendrijos (toliau – EB) sutarties 58 straipsnyje nurodytais arba privalomaisiais bendrojo intereso pagrindais, jei nėra Bendrijos suderinimo priemonės, numatančios šių interesų apsaugai užtikrinti būtinas priemones.

ESTT padarė išvadą, kad nacionalinės teisės aktai, kuriais Portugalijos Respublikai suteikiama teisė spręsti dėl leidimo išdavimo asmeniui, siekiančiam įsigyti daugiau nei 10 procentų *Portugal Telecom* akcijų, yra kapitalo judėjimo ribojimas EB sutarties 56 straipsnio prasme.

„Pagal turimas *Portugal Telecom* akcijas, Portugalijos valstybė turi iš anksto patvirtinti ne tik daugelį valdymo sprendimų dėl įmonės struktūros ir esminius jos veiklos klausimus, bet taip pat toks išankstinis patvirtinimas yra tam tikrais atvejais reikalingas net įsigyjant *Portugal Telecom* įstatinio kapitalo dalių. Taigi, kaip tai teisingai nurodo Komisija, tam tikriems valdymo sprendimams priimti ir *Portugal Telecom* kapitalo dalims įsigyti Portugalijos teisės aktuose numatyta

<sup>11</sup> 1978 m. kovo 9 d. sprendimas byloje Nr. 106/77 Simmenthal II

<sup>12</sup> 1988 m. birželio 24 d. Tarybos direktyvos 88/361/EEB dėl Sutarties 67 straipsnio įgyvendinimo (OL L 178, p. 5, 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 10 sk., 1 t., p. 10) I priedas.

<sup>13</sup> 2002 m. birželio 4 d. sprendimas byloje Nr. C-367/98 Europos Bendrijos Komisija v. Portugalijos Respublika.

<sup>14</sup> 2009 m. gruodžio 2 d. Generalinio advokato Paolo Mengozzi išvada byloje Nr. C-367/98 Europos Bendrijos Komisija v. Portugalijos Respublika.

išankstinio administracinio leidimo tvarka.<sup>15</sup> Tuo tarpu Lietuvoje ŽŪPŽĮJ įtvirtina pareigą iš NŽT gauti specialų leidimą prieš įsigyjant ŽŪP žemės. Galima vesti paralelę tarp aptarto administracinio leidimo procedūros Portugalijos teisinėje sistemoje ir ŽŪPŽĮJ įtvirtinto leidimo išdavimo procedūros Lietuvoje. Taigi ŽŪPŽĮJ įtvirtinta prievolė gauti specialų leidimą taip pat galimai prieštarauja laisvo kapitalo judėjimo ES principui.

### **2.2.2. Reikalavimai ŽŪP žemės įgijėjams galimai prieštarauja Lietuvos tarptautiniams įsipareigojimams**

ŽŪPŽĮJ nustatyti apribojimai ŽŪP žemės įsigijimui galimai pažeidžia Lietuvos dvišalių susitarimų su užsienio valstybėmis dėl investicijų skatinimo ir apsaugos principus. Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos duomenimis, Lietuva yra sudariusi tokius susitarimus su 50 valstybių.

Šiuose susitarimuose įtvirtinti užsienio investicijų apsaugos principai, kurie apsaugo investuotojus nuo nuosavybės nusavinimo, draudimų, reikalavimų ar ribojimų, kurie ženkliai sumažintų investicijų vertę, nepagrįsto atsisakymo atnaujinti leidimus ar licencijas, diskriminacinių draudimų ar įstatyminių ribojimų ir kt.

Lietuvos ir užsienio valstybių investicijų skatinimo ir apsaugos susitarimuose paprastai numatoma sąlyga dėl nepagrįstų ribojimų, diskriminacijos draudimo investicijas valdant, jomis disponuojant ir pan. Pavyzdžiui, Lietuvos ir Vokietijos kapitalo investicijų skatinimo ir apsaugos susitarimo 2 str. 2 d. numatyta, jog „Kiekviena iš Susitariančiųjų šalių jokiais būdais nediskriminuos savo teritorijoje esančių kitos Susitariančiosios šalies piliečių ar įmonių ir savavališkai netrukdydys jiems valdyti kapitalo investicijas, naudoti ir disponuoti jomis“.<sup>16</sup> Lietuvos su JAV susitarime numatyta sąlyga: „3. (a) Investicija yra visuomet traktuojama teisingai ir lygiateisiškai, naudojasi visiška apsauga bei saugumu ir jokia būdu jai nėra suteikiamas mažiau palankus statusas, negu reikalauja tarptautinė teisė. (b) Nė viena Šalis neturi jokia būdu vienašalėmis ar diskriminacinėmis priemonėmis trukdyti valdyti, tvarkyti, išlaikyti, naudotis, pasinaudoti, įsigyti, plėsti investicijas ar jomis disponuoti. Sprendžiant ginčus pagal VI ir VII straipsnius, priemonė gali būti laikoma

vienašale ar diskriminacine nepaisant to fakto, kad Šalis turėjo ar įgyvendino galimybę peržiūrėti tokią priemonę Šalies teismuose arba administracinėse institucijose.“<sup>17</sup> Investicijų apsaugos sutartyse ne tik numatyta prievolė užtikrinti investicijų lygiateisiškumą bei draudimas diskriminuoti užsienio investicijas vietinių atžvilgiu ir atvirkščiai, tačiau taip pat numatytas draudimas vienašalėmis priemonėmis trukdyti jas valdyti, tvarkyti, disponuoti ir kt.

ŽŪPŽĮJ įtvirtinti ribojimai yra vienašališkai priimtas sprendimas, kuris riboja ne tik vietinių, bet ir užsienio investuotojų galimybes investicijas nevaržomai valdyti, jomis naudotis bei disponuoti Lietuvos valstybėje, taip pažeisdamas investicijų apsaugos sutartyse numatytus principus.

Taip pat dėl įstatymu apriboto galimų pirkėjų rato, užsienio investuotojas už turimų bendrovių – ŽŪP žemės savininkų – akcijas gautų mažesnę kainą nei tuo atveju, jei tokių apribojimų nebūtų. Galimai patirtų papildomų išlaidų struktūrizuojant akcijų pardavimą (pvz., prireikus reorganizuoti holdingą į atskiras bendroves tam, kad būtų galima parduoti atskiriems pirkėjams) ir pan. Todėl ŽŪPŽĮJ reikalavimai pažeidžia Lietuvos įsipareigojimus pagal investicijų skatinimo ir apsaugos susitarimus bei gali lemti investicinius ginčus prieš Lietuvos Respubliką.

<sup>15</sup> 2009 m. gruodžio 2 d. Generalinio advokato Paolo Mengozzi išvada byloje Nr. C-367/98 Europos Bendrijos Komisija v. Portugalijos Respublika.

<sup>16</sup> 1992 m. vasario 28 d. Lietuvos Respublikos ir Vokietijos Federacinės Respublikos sutartis dėl kapitalo investicijų skatinimo ir jų abipusės apsaugos.

<sup>17</sup> 1998 m. sausio 14 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Jungtinių Amerikos Valstijų Vyriausybės sutartis dėl investicijų skatinimo ir abipusės apsaugos.

### 3. Išvados

1. ŽŪPŽĮJ apribojimai galimai prieštarauja Konstitucijai:
  - 1.1. Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtintai teisei į privačią nuosavybę;
  - 1.2. Konstitucijos 29 straipsnyje įtvirtintam asmenų lygiateisiškumo principui;
  - 1.3. Konstitucijos 46 straipsnyje įtvirtintai asmens ūkinės veiklos laisvei;
  - 1.4. Konstitucijos 48 straipsnyje įtvirtintai asmens teisei į verslą.
2. ŽŪPŽĮJ apribojimai galimai prieštarauja laisvo kapitalo judėjimo ES principui.
3. ŽŪPŽĮJ apribojimai galimai prieštarauja Lietuvos su kitomis šalimis sudarytose užsienio investicijų apsaugos sutartyse numatytiems įsipareigojimams nevaržyti teisės laisvai valdyti, naudoti ir disponuoti investicijomis.

### 4. Rekomendacijos

Rekomenduojama kuo skubiau pakeisti dabartinį teisinį reguliavimą taip, kad jis atitiktų Konstituciją, ES teisę ir tarptautinius Lietuvos įsipareigojimus.

Būtina:

1. panaikinti atskiros asmenų grupės (ūkininkų) privilegijavimą nepagrįstai apsaugant juos nuo konkurencijos;
2. panaikinti reguliavimą, kuriuo sukuriamos dirbtinės kliūtys naujiems rinkos dalyviams patekti į rinką, o esantiems pasitraukti iš rinkos parduodant turimą žemę;
3. panaikinti reikalavimą gauti leidimą prieš perkant-parduodant žemę;
4. panaikinti reguliavimus, kuriais dirbtinai apriojamas pirkėjų ratas;
5. panaikinti profesinių įgūdžių ir kompetencijos reikalavimus ŽŪP žemės įgijėjams:
  - 5.1. panaikinti ekonominio gyvybingumo reikalavimą juridiniams asmenims;
  - 5.2. panaikinti 500 ha limitą siekiantiems įsigyti ŽŪP žemę;
  - 5.3. panaikinti reikalavimą užtikrinti, kad įsigyta ŽŪP žemė ne mažiau kaip 5 metus būtų naudojama žemės ūkio veiklai.