

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA

ARTŪRAS GUTAUSKAS
(Verslo teisė)

ŽEMĖS TEISINĖ APSAUGA LIETUVOJE
Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas – prof. dr. Eduardas Monkevičius

Vilnius
2008

TURINYS

IVADAS	3
Pirmas skyrius. ŽEMĖS TEISINĖS APSAUGOS SAMPRATA LIETUVOJE	6
1.1. Žemės, teisinės apsaugos ir žemės teisinės apsaugos sampratos	6
1.2. Žemės ir aplinkos teisinės apsaugos santykis	11
Antras skyrius. ŽEMĖS APSAUGOS TEISINIO REGULIAVIMO ANALIZĖ	16
2.1. Žemės teisinė apsauga Europos Sąjungoje	16
2.2. Tarptautinė žemės teisinė apsauga	21
2.3. Lietuvos Respublikos teisės aktų, skirtų žemės apsaugai, sistema ir jos tobulinimo klausimai	23
Trečias skyrius. TEISMINĖS PRAKTIKOS ŽEMĖS TEISINĖS APSAUGOS KLAUSIM AIS ANALIZĖ	33
PABAIGA	38
IŠVADOS	39
PASIŪLYMAI	43
LITERATŪROS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	44
ANOTACIJA	47
ANNOTATION	47
SANTRAUKA	48
SUMMARY	49

IVADAS

Klimato kaitos svarba šiuo metu yra plačiai pripažįstama. Nuo buvimo tyrimų objektu, ji pateko į politinę areną, ir kol dauguma politikų pamatys tai kaip „didesnę grėsmę už masinio naikinimo ginklus“, beveik visų išsivysčiusių šalių pagrindinės politinės partijos pripažino, kad šiltnamio efektą sukeliančios dujos turės būti pažabotos, siekiant išvengti rimtų klimato pasikeitimų.¹

Žmonijos veiklos sukeltos neigiamos pasekmės – aplinkos užterštumas, globalinis klimato atšilimas ir kitos ekologinės katastrofos – privalo būti šalinamos ar bent jau ribojamos.

Lietuvoje, teisinėje valstybėje, tam tinkamiausios yra teisinės priemonės.

Žemė yra sudėtinė žmogų supančios aplinkos dalis, todėl jos teisinė apsauga įgyvendinama tiek tiesiogiai reglamentuojant pačios žemės turėjimą (nuosavybę), jos naudojimą, tiek ir kitos gamtinės aplinkos reglamentavimu. Konstitucinis Teismas 1996 m. rugsėjo 25 d. nutarime dėl žemės, kaip vieno iš aplinkos elementų, konstatavo, kad žemė vertinama kaip visuotinė vertybė, kurios pagrindinė socialinė funkcija – tarnauti tautos gerovei, todėl ypač svarbu, kad ši vertybė būtų racionaliai ir efektyviai naudojama; visuomenei ne tas pats, kaip žemė naudojama, nes išsaugoti žemės produktyvumą yra visuotinis poreikis². Tinkamai įgyvendinama teisinė žemės apsauga turi gerinti žmogų supančios aplinkos būklę, užkirsti kelią žalingiems padariniams.

Lietuvoje žemės teisinę apsaugą reglamentuoja ne vienas teisės aktas. Tačiau rezultatas, kurio siekiama tokiu plačiu reglamentavimu, gali būti pasiekiamas tik suvokiant visus šiuos teisės aktus kaip vieningą sistemą, išsiaiškinus bendras sąvokas, tikslus, taikymo ypatumus.

Užsienio teisės literatūroje žemės, kaip turtinių santykių dėl nekilojamojo turto objekto, reglamentavimas griežtai atskiriamas nuo žemės, kaip žmogų supančios aplinkos dalies, reglamentavimo – šie klausimai nagrinėjami atskirai (žemės teisė atskiriama nuo aplinkos teisės). Žemės teisinės apsaugos tema yra nagrinėta Eduardo Monkevičiaus knygoje „Žemės teisė“. Joje išdėstytas mokslininko požiūris yra pagrindas šio magistrinio darbo tyrimui. Žemės teisinę apsaugą reglamentuoja nemažas skaičius Lietuvos Respublikos teisės aktų, tačiau trūksta mokslinio jų apibendrinimo.

Teisės normų, reglamentuojančių žemės teisinę apsaugą, gausa ir jų išdėstymas skirtinguose teisės aktuose lemia tinkamos žemės teisinės apsaugos įgyvendinimo sunkumus. Žemės teisinės apsaugos klausimai reglamentuojami praktiškai visų lygių teisės aktais

¹ Helm D. Climate-change Policy. - New York: Oxford university press, 2004. P. 1.

² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. rugsėjo 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 6 straipsnio pirmosios ir antrosios dalių normų, reguliuojančių vietos savivaldos institucijų teises valstybinės žemės valdymo srityje, ir 24 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1996, Nr. 92-2173.

(pradedant Konstitucija ir baigiant vietos valdžios pareigūnų teisės taikymo aktais). Taigi pirmoji problema yra aiškos teisės normų sistemos nebuvimas. Reikia išskirti normas, reglamentuojančias žemės teisinę apsaugą, o vėliau nustatyti jų tarpusavio ryšį ir galią. Klausimai, į kuriuos bus bandoma atsakyti - ar žemės teisė gali būti išskiriama kaip atskira teisės šaka, ar reikalinga atskirame teisės akte kodifikuoti žemės teisinę apsaugą reglamentuojančias teisės normas.

Kita problema – žemės teisinės apsaugos Lietuvoje atitikimas pirmiausia Europos Sąjungos, o paskui ir pasauliniams principams bei standartams. Formalus deklaravimas, jog šalies teisės aktai atitinka jiems keliamus regioninius ar tarptautinius reikalavimus, matysime, ne visada atspindi praktikoje.

Be minėtų problemų Lietuvos teisinėje sistemoje kyla ir daugiau klausimų, į kuriuos reikia atsakyti, siekiant išsamaus žemės teisinės apsaugos reglamentavimo bei analizės, t. y. su kurios gamtinės aplinkos apsauga siejasi/nesisieja žemės teisinė apsauga, kokios yra žemės teisinės apsaugos reglamentavimo kryptys, vystymo perspektyvos, kaip užtikrinamas tinkamas apsaugos įgyvendinimas.

Analizuodami žemės teisinę apsaugą Lietuvoje bandysime detaliau atskleisti kylančias problemas bei, remiantis teorine ir gauta empirine medžiaga, pateiksime racionalius šių problemų sprendimo būdus bei priemones.

Žemė gali būti saugoma įvairiomis priemonėmis – fizinėmis, teisinėmis, moralinėmis ar kitomis. **Magistro baigiamojo darbo tyrimo objektas** – žemės teisinė apsauga Lietuvoje. Darbe bus analizuojami teisės aktai, nustatantys žemės teisinės apsaugos reikalavimus, ir mokslinė literatūra, nagrinėjanti įvairius šio klausimo aspektus.

Hipotezė: šiame darbe bus bandoma pagrįsti teiginį, kad žemė teisinėmis priemonėmis Lietuvos Respublikoje yra saugoma pakankamai, jog būtų užkirstas kelias žmogaus veiklos žalingam poveikiui aplinkai ar toks poveikis jai būtų maksimaliai apribotas.

Atsižvelgiant į magistro baigiamojo darbo tyrimo objektą, darbo **tikslas** yra išanalizuoti ir nustatyti žemės teisinės apsaugos esminius teorinius ir praktinius aspektus bei teisiniu požiūriu įvertinti šios apsaugos veiksmingumą praktikoje.

Tam, kad tinkamai bei visapusiškai pasiektume tyrimo tikslą, išsikėlėme šiuos **uždavinius**:

1. Remiantis Lietuvos Respublikos ir užsienio šalių teisės norminiais aktais bei moksline literatūra pateikti žemės teisinės apsaugos sampratą;
2. Atlikti žemės ir aplinkos teisės, kaip atskirų teisės šakų, reglamentuojančių žemės teisinę apsaugą, išskyrimo analizę;

3. Išanalizuoti teisės aktų, reglamentuojančių žemės teisinę apsaugą, sistemą bei pateikti jos vertinimą;

4. Atlikti žemės teisinės apsaugos įgyvendinimo Lietuvos Respublikos teismų praktikoje analizę.

Darbe panaudoti šie teoriniai tyrimo **metodai**:

Sisteminė analizė – šis metodas naudotas analizuojant Lietuvos teisinę bazę, aiškinantis žemės teisinės apsaugos sistemą.

Lyginimas – pasinaudojant šiuo metodu analizuoti Lietuvos, užsienio valstybių ir tarptautiniai teisės aktai, reglamentuojantys žemės teisinę apsaugą, taip pat analizuota teismų praktika bei teisės doktrina.

Apibendrinimas – naudotas aiškinantis žemės teisinės apsaugos bendruosius teiginius, dėsningumus, principus, bandant pagrįsti vieningos sistemos buvimą.

Sintezės – šio metodo pagalba detaliau nagrinėjama žemės teisinės apsaugos teisės aktų sistema.

Kritika – šis metodas naudotas vertinant žemės teisinę apsaugą galiojančiuose Lietuvos teisės aktuose.

Panaudotas empirinis metodas:

Dokumentų analizės – analizuoti Lietuvos, kitų šalių (Švedijos, Vokietijos), Europos Sąjungos ir tarptautiniai teisės aktai bei Lietuvos Respublikos teismų nutartys žemės teisinės apsaugos srityje

Pirmas skyrius. ŽEMĖS TEISINĖS APAUGOS SAMPRATA LIETUVOJE

1.1. Žemės, teisinės apsaugos ir žemės teisinės apsaugos sampratos

Darbe naudojama žemės teisinės apsaugos sąvoka pirmiausia bus išskaidyta į ją sudarančias smulkesnes sąvokas:

1.1.1. Žemė;

1.1.2. Teisinė apsauga;

o jas paaiškinus bus mėginama patikslinti pagrindinę iš jų sudarytą sąvoką:

1.1.3. Žemės teisinė apsauga.

1.1.1. Klausimą, kas yra žemė, galima būtų pradėti nagrinėti nuo santykio su žmogumi: „pačia bendriausia prasme, žmonės yra sausumos gyvūnai; jie turi kažkur padėti savo kūnus, dalyje žemės, kurioje „būtų“. Emociniame lygmenyje žmonės turi turėti ryšį su žeme, savo šaknis žemėje. Fiziškai jiems reikia oro kvėpuoti ir erdvės, kurioje judėtų, maisto ir pastogės; visa tai yra suteikiama žemės“³. Šis, atrodytų, elementarus požiūris kartu parodo ir aptariamo objekto svarbą žmonijai, ir jo aktualumą kaip galimo interesų susidūrimo dėl atskiro žmogaus išlikimo zoną.

Neabejotinai, kuo tankiau apgyvendinama žemė, tuo didesnė konflikto tikimybė tarp žmonių dėl skirtingo jos pritaikymo, kurį kiekvienas nori panaudoti.⁴

Terminas „žemė“ gali būti suprantamas kaip:

- a) planeta, kurioje gyvenama (tikrinis pavadinimas);
- b) tos planetos paviršiaus sluoksnis; tą sluoksnį sudaranti medžiaga;
- c) vaikščiojamasis paviršius;
- d) sausuma;
- e) šalis, kraštas;
- f) dirva;
- g) dirbamas bei naudojamas paviršiaus plotas;
- h) dugnas (vandenyje);⁵
- i) žemės gelmės;
- j) miškai;
- k) kraštovaizdis;
- l) sklypas, kaip nekilnojamas turtas.

³ Green K., Cursley J. Land law. - Harlow: Houndmills: Palgrave Macmillan, 2004. P. 5.

⁴ Chappelle D. Land law. - Harlow : Pearson Longman, 2006. P. 4.

⁵ Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. - [žiūrėta 2008-09-21]. - Internetė: <<http://www.autoinfo.lt/webdic/>>

Be to, mokslininko Eduardo Monkevičiaus teigimu⁶, žemė gali būti suprantama ir kaip gamtinės aplinkos dalis, glaudžiai susijusi su vandens telkiniais, augmenija ir kitais gamtos objektais. Žmogaus antropogeninės veiklos požiūriu žemė yra pagrindinė gamybos priemonė žemės ir miškų ūkyje, teritorija kitoms ūkio šakoms plėtoti, gyvenamųjų vietovių, urbanistikos, infrastruktūros, rekreacijos ir sveikatos priežiūros objektams išdėstyti. Pagal kontinentinės Europos ir anglosaksų teisę, žemė yra nekilnojamas turtas, kurį sudaro ne tik žemės paviršius, bet ir žemės gelmės, oras virš jos, taip pat su ja susiję pastatai ir augmenija. Lietuvos Respublikos civiliniame kodekse⁷ žemė taip pat laikoma nekilnojamoju turtu, jai priskiriami ir daiktai, kurie susiję su ja ir negali būti perkelti iš vienos vietos į kitą nepakeitus jų paskirties bei esmės ir nesumažinus vertės.

Tokią daugiareikšmę žemės sampratą lemia objektyviai egzistuojančių visuomeninių santykių pobūdis ir įvairovė. Tačiau ne visi visuomeniniai santykiai dėl žemės yra žemės teisės reguliavimo dalykas: „aplinkosauginės teisės prasme naudojimo ir apsaugos objektas yra tik žemės gelmės kaip sudedamoji aplinkos dalis. Iš žemės gelmių išgautos naudingosios iškasenos bei kiti žemės gelmių ištekliai, kaip netekę ryšio su aplinka, yra prekė ir civilinės teisės objektas”⁸.

Žemės [teisiniai] santykiai yra sudėtingi visuomeniniai santykiai, susiję su konstituciniais, administraciniais, civiliniais-turtiniais, aplinkosaugos santykiais. Tačiau žemės santykių paskirtis visuomenėje, jų turinys ir ypatumai leidžia išskirti juos į atskirą visuomeninių santykių rūšį, sujungti į bendrą sistemą, kuri sudaro žemės teisės reguliavimo dalyką.⁹ Žemės santykius reglamentuojantys įstatymai yra susiję su dauguma kitų teisės aktų, kurių pagrindu planuojamas teritorijos panaudojimas, vykdoma žemės ūkio ar miškų ūkio veikla, statomi pastatai ir įrenginiai, eksploatuojamos žemės gelmės.¹⁰

Lietuvos Respublikos (toliau – LR) Žemės įstatymo¹¹ 2 straipsnio 6 dalyje pateikiamas toks žemės apibrėžimas: žemė – Žemės plutos (litosferos) dalis, apimanti Lietuvos Respublikos žemės paviršiuje esančius sausumos plotus bei paviršinius vidaus ir teritorinius vandenis ir apibrėžiama gamtinėmis bei ūkinėmis charakteristikomis.

Nesunku pastebėti apibrėžime daromą loginę klaidą: žemė apibrėžiama per žemės paviršiaus sąvoką.

Mokslininko P. Aleknavičiaus pateikiamas apibrėžimas logikos požiūriu yra tikslesnis: Žemė – tai Žemės plutos (litosferos) dalis, apimanti sausumos plotus bei paviršinius vidaus ir

⁶ Monkevičius E. Žemės teisė. - Vilnius: Justitia, 2006. P. 13.

⁷ Lietuvos Respublikos Civilinis kodeksas // Valstybės Žinios, 2000, Nr. 74-2262.

⁸ Marcijonas A. Sudavičius B. Ekologinė teisė. - Vilnius: Eugrimas, 1996. P. 273.

⁹ Monkevičius E. Žemės teisė. P. 13-14.

¹⁰ Aleknavičius P. Žemės teisė. - Kaunas: Akademija, 2007. P. 5.

¹¹ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas // Valstybės žinios, 1994, Nr. 34-620.

teritorinius vandenį, ir apibrėžiama gamtinėmis bei ūkinėmis charakteristikomis. Tai svarbiausias aplinkos elementas, kuris kartu su saule, oru ir vandeniu sudaro žmonijos egzistavimo pagrindą.¹²

Tačiau tiek LR teisės aktuose, tiek aukščiau aptartame moksliniame apibrėžime žemė – tai materialus objektas. Čia vertėtų paminėti bendrosios teisės sistemoje naudojamą žemės sąvoką.

Žemė yra taip pat apibrėžta (Anglijos ir Velso) Nuosavybės teisės įstatymo 205(1)(ix) straipsnyje:

Žemė apima bet kokiame valdyme esančią žemę, ir klotus ir naudingąsias iškasenas ... pastatus ar pastatų dalis ... ir kitą materialų turtą; taip pat ... nuomą, ir kitą nematerialų turtą, ir servituto teisę, privilegiją, ar naudą į per ar gautą iš žemės.

Todėl ir nuosavybės teisės ir nuoma yra „žemė“, taigi asmuo, kuris perka nuomą (t.y. tampa nuomininku ar subnuomininkas), yra žemės pirkėjas. Sąvoka „materialus turtas“ senas būdas kalbant apie žemę ir priklausinius, tuo tarpu „nematerialus turtas“ yra nematomos turtinės teisės į žemę, tokios kaip įkeitimas ir servitutai (teisė į kelią, pavyzdžiui). Todėl asmuo, kuris perka teisę į kelią per kaimyno žemę, taip pat perka žemę.¹³

Bendrosios teisės sistemoje „žemė“ reiškia dirvožemį, uolienas po juo ir orą virš jo [...]. Ji apima tai, kas auga ant žemės, ir pastatus, „pritvirtintus“ prie jos. Bendra taisyklė yra tokia, kad bet kas, kas yra sujungtas su žeme, tampa jos dalimi. [...] Apimtis, kuria daiktai yra pritaisyti prie pastato ar įcementuoti į žemę, yra „priklausiniai“, t.y., išskyrus pačią žemę, fakto klausimas kiekvienoje byloje.¹⁴

Apibendrinus galima daryti išvadą, kad anglosaksų teisės sistemoje žemė apima ir materialias, ir nematerialias turtines teises į žemę, jos gelmes ir orą virš jos. Logikos požiūriu tai taip pat ydinga konstrukcija, bet teisės prasme tai daug platesnė sąvoka nei naudojama Lietuvoje.

Terminas „turtinės teisės į žemę“ yra svarbus žemės teisininkams, nes jis rodo, kad susijusių asmenų teisės ir pareigos yra ne tiktai asmeninės ar sutartinės. Šios teisės ir pareigos yra susietos su pačia žeme ir jos automatiškai perduodamos bet kam, kas perka ar paveldi žemę; todėl jos gali būti perduotos kitiems asmenims ir įtakoti trečiąsias šalis.¹⁵

Veikiausiai anglosaksų teisės sistemoje tokią plačią ir nekonkrečią sąvoką paaiškinti padeda teismų praktika, tuo tarpu kontinentinės teisės sistemoje jaučiamas poreikis tiksliai ją apibrėžti teisės aktuose.

¹² Aleknavičius P. Žemės teisė. P. 9.

¹³ Green K., Cursley J. Land law. P. 9.

¹⁴ Ten pat. P. 8.

¹⁵ Ten pat. P. 10.

Pasitelkus sisteminių teisės aiškinimą pastebima, kad žemės sąvoka naudojama LR Aplinkos apsaugos įstatyme¹⁶ (1 straipsnio 1 dalyje) apibrėžiant aplinką: aplinka – gamtoje funkcionuojanti tarpusavyje susijusių elementų (žemės paviršiaus ir gelmių, oro, vandens, dirvožemio, augalų, gyvūnų, organinių ir neorganinių medžiagų, antropogeninių komponentų) visuma bei juos vienijančios natūraliosios ir antropogeninės sistemos. Šiame įstatyme įtvirtinta, kad žemė yra aplinkos elementas, tačiau tai dar nėra išsamus apibrėžimas.

Arčiausiai šio skyriaus siekiamo tikslo (pagrindinės sąvokos apibrėžimo) yra mokslininko P. Aleknavičiaus pateiktas žemės apibrėžimas: žemė – tai Žemės plutos (litosferos) dalis, apimanti sausumos plotus bei paviršinius vidaus ir teritorinius vandenis, ir apibrėžiama gamtinėmis bei ūkinėmis charakteristikomis. Tačiau LR vandens įstatymo¹⁷ 3 straipsnio 40 dalyje nustatyta, kad vanduo – aplinkos dalis, apimanti Lietuvos Respublikos paviršiniuose ir požeminiuose vandens telkiniuose esantį vandenį. Aiškinant šią normą su jau aptarta LR aplinkos apsaugos įstatymo 1 straipsnio 1 dalies nuostata, šis apibrėžimas tampa netikslus, nes į žemės sąvoką įtraukiama kita (remiantis tuo pačiu skirstymu išskirta) aplinkos dalis – vanduo. Todėl šiame darbe sąvoka „žemė“ **suprantama kaip Žemės plutos (litosferos) dalis, apimanti sausumos plotus ir apibrėžiama gamtinėmis bei ūkinėmis charakteristikomis**. Paskutinieji du sąvokos elementai yra būtini išsamiam apibrėžimui, nes remiantis jais galima individualizuoti kiekvieną žemės dalį (gamtinėmis charakteristikomis – vietą kitų analogiškų dalių (sklypų) atžvilgiu, ūkinėmis charakteristikomis – naudojimo paskirtį, kokybinius rodiklius).

Problema kyla dėl to, kad, pirmiausia, sąvokos žemė ir vanduo įstatymuose interpretuojamos nevienareikšmiškai, o antra, kad tai daroma vienodos galios teisės aktuose. Todėl šios problemos neišspręsti teisės aktų kolizijos sprendimo taisyklėmis.

Atsižvelgiant į aukščiau pateiktą argumentaciją, LR žemės įstatymo 2 str. 6 d. keistina įtvirtinant tokią nuostatą: „Žemė – Žemės plutos (litosferos) dalis, apimanti Lietuvai priklausančius sausumos plotus ir apibrėžiama gamtinėmis bei ūkinėmis charakteristikomis.“

1.1.2. Žodis „apsauga“ reiškia apsaugojimą, gynimą¹⁸. Angliškas žodis „protection“ aiškinamas kaip bet kokios priemonės, kuriomis siekiama išlaikyti tai, kas jau yra¹⁹. Terminas „teisinė“ suponuoja išvadą, kad tai yra teisės normų reguliuojamas visuomeninis santykis, taigi teisinė apsauga – tai teisės normomis reglamentuojami visuomeniniai santykiai, skirti išlaikyti tam tikrą vertybę ir išvengti neigiamo poveikio jai.

Teisės literatūroje teisinės apsaugos ir teisių gynimo sąvokos dažnai vartojamos kaip sinonimai arba aiškinamos skirtingai. Teisinė apsauga kartais sutapatinama su teisinės

¹⁶ Lietuvos Respublikos Aplinkos apsaugos įstatymas // Valstybės žinios, 1992, Nr. 5-75.

¹⁷ Lietuvos Respublikos vandens įstatymas // Valstybės žinios, 1997, Nr. 104-2615.

¹⁸ Dabartinės lietuvių kalbos žodynas.

¹⁹ Gifis S. H. Law Dictionary. - New York: Barron's, 1996. P. 401.

atsakomybės pažeidėjams taikymu. O teisių gynimas suprantamas kaip subjektinių teisių gynimas teisme, kai yra pažeista arba ginčijama subjektinė teisė, pažeistas viešasis interesas, turint tikslą atkurti buvusią iki teisės pažeidimo teisę arba pripažinti ginčijamą teisę, priteisti žalą, nuostolius ir kt. Dažniausiai teisinė apsauga suprantama kaip sudėtinė sąvoka, kuri apima tiek teisinės atsakomybės taikymą, tiek teisių gynimą.²⁰

1.1.3. Kaip teisingai pastebi E. Monkevičius: žemės teisinė apsauga neapsiriboja žemės savininkų ar naudotojų subjektinių teisių gynimu ir teisinės atsakomybės taikymu pažeidėjams. Savaime suprantama, kad, saugant ir ginant žemės nuosavybės ir naudojimo subjektų teises, viešąjį interesą, taikant teisinę atsakomybę pažeidėjams ir nagrinėjant žemės ginčus, sudaromos prielaidos ir žemei saugoti nuo pažeidimų. Tuo siekiama sumažinti arba likviduoti žemės teisės pažeidimų padarinius, atlyginti žemės savininkams, naudotojams, visuomenei padarytą žalą. Tačiau žemės teisinę apsaugą sutapatinus vien tik su subjektinių teisių gynimu, teisinės atsakomybės taikymu ir žemės ginčų nagrinėjimu, ši sąvoka būtų pernelyg susiaurinama. Taigi žemės teisinė apsauga pirmiausia suprantama kaip pačios žemės, svarbiausio gamtos objekto, ir jos aplinkos apsauga nuo kenksmingo poveikio ir įvairių galimų pažeidimų. Šiuo atveju žemės teisinė apsauga – tai pirmiausia žemės pažeidimų ir kenksmingo poveikio aplinkai prevencija, t.y. užkirtimas kelio žemės ir visos aplinkos apsaugą reglamentuojančių įstatymų ir poįstatyminių aktų pažeidimams siekiant išvengti kenksmingo poveikio aplinkai. Žemės teisinė aplinka neatsiejama nuo ją supančios gamtinės aplinkos apsaugos. Žemės ir gamtinės aplinkos prevencija – tai bendrųjų ir specialiųjų aplinkosaugos reikalavimų vykdymas: aplinkos būklės pokyčių stebėjimas ir vertinimas (stebėjimas), kenksmingos ūkinės veiklos poveikio aplinkai ribojimas, ekonominis aplinkosaugos priemonių reguliavimas ir valstybinė aplinkos apsaugos kontrolė, visuomeninis teisinis švietimas ir mokymas ir kt.

Remiantis atlikta sąvokų analize darbe naudojamas toks pagrindinės sąvokos apibrėžimas: **žemės teisinė apsauga – tai teisės normomis ar teisės principais sureguliuoti visuomeniniai santykiai, skirti Žemės plutos (litosferos) daliai, apimančiai sausumos plotus ir apibrėžiamai gamtinėmis bei ūkinėmis charakteristikomis, išlaikyti ir išvengti neigiamo poveikio jai.**

Teorijoje skiriami siaurasis ir platusis žemės teisinės apsaugos požiūriai:

Žemės teisinė apsauga siauruoju požiūriu – tai teisinė žemės ir ją supančios aplinkos pažeidimų prevencija. Teisinę specifinių prevencinių priemonių šioje srityje sistemą sudaro:

- 1) bendrieji aplinkosaugos reikalavimai ir jų vykdymas;
- 2) specialiosios žemės, miško ir vandens telkinių naudojimo sąlygos;
- 3) aplinkos būklės stebėsena (monitoringas);

²⁰ Monkevičius E. Žemės teisė. P. 257.

- 4) ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimas ir ribojimas;
- 5) ekonominių aplinkosaugos priemonių reguliavimas;
- 6) valstybinė aplinkos ir žemės apsaugos kontrolė.

Tačiau plačiuoju požiūriu teisinė žemės apsauga – tai sudėtingas bendras aplinkosaugos ir žemės teisės teisinis institutas, kuris apima tiek žemės ir jos aplinkos pažeidimų prevenciją, tiek teisinės atsakomybės taikymą ir žemės ginčų nagrinėjimą. Teisinės atsakomybės taikymas ir ginčų nagrinėjimas šioje srityje vykdo dvejopą funkciją: užkertamas kelias pažeidimams atsirasti ir kartu likviduojami pažeidimų padariniai.²¹

Teisės moksle ši tema palyginti mažai nagrinėta, todėl tikslinga apsistoti ties plačiuoju požiūriu, priešingu atveju būtų pernelyg gilinamasi į atskiras problemas nepadėjus analizei tvirto pamato.

1.2. Žemės ir aplinkos teisinės apsaugos santykis

Žemė yra sudėtinė aplinkos dalis. Todėl natūralu, kad saugant žemę saugoma ir aplinka. Tačiau aplinkos teisinė apsauga yra daug platesnė sąvoka, jos įgyvendinimui nepakanka vien tik tų teisinių priemonių, kurios skiriamos žemės apsaugai.

Žemės teisės atskyrimas nuo susijusių su ja konstitucinės, administracinės, civilinės teisės šakų teisės moksle yra plačiau aptartas ir nekelia abejonių²², tačiau riba tarp šios teisės šakos ir aplinkos teisės nėra lengvai identifikuojama.

Siekiant išskirti žemės teisinę apsaugą iš visos supančios aplinkos teisinės apsaugos, svarbu suvokti teisinio reguliavimo specifiką.

Aplinkos teisinė apsauga vykdoma aplinkos teisės šakos normų pagalba. Šios teisės šakos analizę derėtų pradėti nuo jos pavadinimo patikslinimo. Lietuvos teisės literatūroje vartojamas terminas „aplinkos apsaugos teisės šaka“. Lietuvos teisės mokslas, sistema ir mintis tarptautiniu mastu šioje teisės srityje nėra išskirtiniai ar novatoriški. Nemažai principinių nuostatų yra perimta iš tarptautinės patirties, o pastaruoju metu teisinio reguliavimo kryptį aktyviai diktuoja Europos Sąjungos teisė. Tarptautinėje arenoje (tiek Europos Sąjungos teisėje, tiek ir daugumos užsienio valstybių nacionalinėse teisės sistemose) aptariamai teisės šakai įvardinti vartojamas terminas „aplinkos teisė“²³ (angl. *environmental law*, vok. *umweltrecht*, pranc. *droit de l'environnement*), bet ne „Environmental protection law“. Tikslus šio termino

²¹ Ten pat. P. 257-258.

²² Ten pat. P. 17.

²³ Autorių kolektyvas. Aplinkos apsaugos terminų žodynas lietuvių – anglų – rusų kalbomis. - Vilnius: Aplinkos ministerijos Visuomenės informavimo skyrius, 2000. P. 32.

vertimas į lietuvių kalbą turėtų būti „aplinkos teisė“²⁴, kuris teisiniuose tekstuose užsienio kalba vartojamas kaip turintis platesnę reikšmę už terminą „environmental protection law“ („aplinkos apsaugos teisė“). Tuo tarpu Lietuvos teisės sistemoje ši teisės šaka neretai vadinama „aplinkos apsaugos teise“²⁵.

Subordinaciniam terminų „aplinkos teisė“ ir „aplinkos apsaugos teisė“ santykiui pagrįsti užtenka paminėti faktą, kad žodis „apsauga“ reiškia apsaugojimą, gynimą²⁶, tačiau neapima naudojimo, gerinimo. Aiškinamajame anglų teisinės kalbos žodyne terminas „aplinkos teisė“ aiškinamas kaip teisės šaka, reguliuojanti aplinkos naudojimą ir apsaugą²⁷. Todėl šios teisės šakos lietuviškas pavadinimas tikslintinas ir keistinas vartojant terminą „aplinkos teisės šaka“.

Grįžkime prie aplinkos, kaip savarakiškos teisės šakos, analizės.

Tikriausiai paprasčiausias ir labiausiai įsimenantis „aplinkos“ apibrėžimas yra tas, kurį pateikė Albertas Einšteinas, kuris kartą pasakė: „aplinka yra viskas, kas nesu aš“.²⁸ Aišku, šio apibrėžimo teisiniu nepavadinasi, bet jis puikiai atspindi šio termino platumą.

Teisiniai apibrėžimai yra labiau apriboti. Kaip pavyzdį galima paanalizuoti Europos Sąjungos teisėje sutinkamą sampratą: „Nors ir tiksliai neinterpretuodama termino, EB sutartis pažymi, kad „aplinka“ apima žmones, natūralius išteklius, žemės naudojimą, miestų ir kaimų planavimą, atliekas ir vandenį. Tai apima beveik visas aplinkos sritis, ypač fauną ir florą (kurios yra „natūralių resursų dalis) ir klimata. Miestų ir kaimų planavimo įtraukimas pabrėžia faktą, kad aplinka apima ir žmogaus sukurtus, ir natūralius elementus“²⁹.

Verta pastebėti, kad Jungtinės Karalystės teisėje aplinka yra apibrėžiama labai nesudėtingai: „kaip susidedanti iš žemės, oro ir vandens – trijų „aplinkos terpių“ – kiekviena iš kurių turi savo taršos kontrolės režimus“³⁰, taip paliekant teisės taikymo subjektams daugiau laisvės interpretacijai.

LR aplinkos apsaugos įstatymo 1 straipsnio 1 punkte pateikiamas apibrėžimas akivaizdžiai detaliau apibūdina aplinką: „aplinka – gamtoje funkcionuojanti tarpusavyje susijusių elementų (žemės paviršiaus ir gelmių, oro, vandens, dirvožemio, augalų, gyvūnų, organinių ir neorganinių medžiagų, antropogeninių³¹ komponentų) visuma bei juos vienijančios natūraliosios

²⁴ Bitinaitė V. Mokomasis anglų-lietuvių kalbų teisės terminų žodynas. - Vilnius: Eugrimas, 2008. P. 95. Šiame žodyne terminai „protection of environment“, „environmental“ ir „environmental law“ taip pat vartojami nevienareikšmiškai.

²⁵ Autorių kolektyvas. Aplinkos apsaugos terminų žodynas lietuvių – anglų – rusų kalbomis. P. 33.

²⁶ Dabartinės lietuvių kalbos žodynas.

²⁷ Garner B.A. Black's Law Dictionary. - St. Paul: Thomson West, 2007. P. 575.

²⁸ Thornton J., Beckwith S. Environmental Law. - London: Sweet & Maxwell, 2004. P. 4.

²⁹ Ten pat.

³⁰ Ten pat.

³¹ Antropogeninis - žmonių sukurtas, dėl jų veiklos atsiradęs ar pasikeitęs. Autorių kolektyvas. Tarptautinių žodžių žodynas. - Vilnius: Alma littera, 2004. P. 56.

ir antropogeninės sistemos³². Lyginant šiuos apibrėžimus galima prieiti dvejopų išvadų: pirmasis yra platesnis, antrasis – siauresnis, pirmasis – pastovesnis laike (nes apima ir dar neatrastas sritis), antrasis – kazuistiškesnis (naujai susiklosčius santykiams – reikia keisti, modifikuoti apibrėžimą). Anglosaksų ir kontinentinės teisės sistemoms vis labiau asimiliuojantis, darytina išvada, kad optimaliausias variantas galėtų būti kompromisas tarp šių dviejų kraštutinumų.

Lietuvos teisinėje literatūroje galima rasti įvairių aplinkos teisės apibrėžimų:

- aplinkos apsaugos teisė (ekologinė teisė) – tai aplinkosauginių teisės normų sistema, reguliuojančių visuomeninius aplinkos apsaugos ir naudojimo santykius, remiantis elgesio atitikimu aplinkosauginius reikalavimus, siekiant užtikrinti žmogaus teisę į švarią ir sveiką aplinką realizavimą;³³
- aplinkos apsaugos teisė – teisės normų, reguliuojančių aplinkos, kaip vientisos visumos, ir jos sudedamųjų dalių apsaugos ir naudojimo santykius, sistema.³⁴

Šios teisės šakos reguliuojamų visuomeninių santykių srities patikslinimas yra jau už šio darbo tikslų, tačiau šioje vietoje galima paminėti, jog teisės moksle sutariama, kad aplinkos apibrėžimas „turėtų apimti laukinę gamtą, poveikius žmonių sveikatai, tokius kaip triukšmas, vietinius aplinkos klausimus, tokius kaip atliekos, šunų išmatos, ir šiukšlės, kurie taip pat gali būti traktuojami kaip socio-aplinkos reikalai, ir platesnius poveikius aplinkai, tokius kaip energijos naudojimas ir klimato kaita“³⁵.

Apibendrinant aplinkos teisės sampratą galima paminėti, kad turbūt nėra teisės šakos, kuri būtų visiškai autonomiška kitų teisės šakų atžvilgiu. Aplinkos teisė – ne išimtis: „Aplinkos apsauga remiasi baudžiamąja, viešąja ir civiline teise. Ji apima neatsargumą, pažeidimą ir žalos padarymą. Ji įtakoja komercinę, nuosavybės ir statybos teisę. Ji smarkiai įtakoja miestų ir kaimų planavimo sistemą. Toliau, aplinkos teisės taisyklės ir nuostatos yra paremtos tarptautine, regionine, Europos, nacionaline ir vietine įstatymų leidyba ir sprendimų priėmimu“³⁶.

Nors žemė suprantama kaip aplinkos dalis, tačiau teisinio reguliavimo prasme žemės teisė yra atskira nuo aplinkos teisės.

Nustačius termino „žemė“ daugiareikšmiškumą, kyla klausimas – kokius visuomeninius santykius reglamentuoja žemės teisė?

Vadovaujantis LR teisės aktuose įtvirtintu reglamentavimu, galima daryti išvadą, kad žemė yra aplinkos dalis, todėl žemės teisė turėtų reglamentuoti visuomeninius santykius, susijusius su Žemės plutos (litosferos) dalimi, apimančia sausumos plotus ir apibrėžiama

³² Lietuvos Respublikos Aplinkos apsaugos įstatymas // Valstybės žinios, 1992, Nr. 5-75.

³³ Venckus Z. Aplinkos apsaugos politika ir teisė. – Vilnius: Technika, 2007. P. 56.

³⁴ Ten pat. P. 56.

³⁵ Stookes P. A Practical Approach to Environmental Law. – New York: Oxford university press, 2005. P. 12.

³⁶ Ten pat. P. 13.

gamtinėmis bei ūkinėmis charakteristikomis (remiantis lingvistine LR žemės įstatymo 2 straipsnio 6 dalies analize, žemės teisė turėtų apimti dar ir paviršinių vidaus ir teritorinių vandenų reglamentavimą).

Tačiau taip suprantama žemės teisė apimtų ir nemažą dalį aplinkos teisės reguliuojamų santykių.

Teisės teorijoje pateikiamas toks žemės teisės šakos apibrėžimas: žemės teisė reguliuoja žemės naudojimo ir tvarkymo santykius, nustato skirtingų žemės rūšių teisinį statusą ir kita.³⁷ Tačiau tai yra daugiau platus bendro pobūdžio apibūdinimas, nei išsamus apibrėžimas.

Mokslininkas E. Monkevičius taip formuluoja šios šakos apibrėžimą: žemės teisė – tai savarankiška nacionalinės teisės šaka, kuri reguliuoja žemės nuosavybės, naudojimo, valstybinio valdymo, tvarkymo ir apsaugos santykius, nustato šių santykių subjektų teises, pareigas, atsakomybę ir žemės ginčų sprendimo tvarką.³⁸

Rodos ir šiame apibrėžime galima pastebėti aplinkos teisei būdingų aspektų (žemės tvarkymo ir apsaugos santykiai).

Savarankiškos teisės šakos atsiradimo sąlygos yra: 1) visuomeninių santykių savitumo laipsnis; 2) jų socialinė svarba; 3) nebuvimas galimybės tuos santykius sureguliuoti jau turimų teisės šakų normomis; 4) būtinybė taikyti šiai santykių grupei specialų teisinio reguliavimo metodą.³⁹ Pagal šias sąlygas taip pat gana sunku identifikuoti skirtumą tarp žemės ir aplinkos teisės šakų.

Todėl, be aukščiau išvardintų sąlygų, esminiu skirtumu, skiriančiu žemės teisę nuo kitų teisės šakų (tarp jų – ir aplinkos teisės), manytina, turėtų būti subjektų turtinis santykis dėl specifinio objekto – žemės.

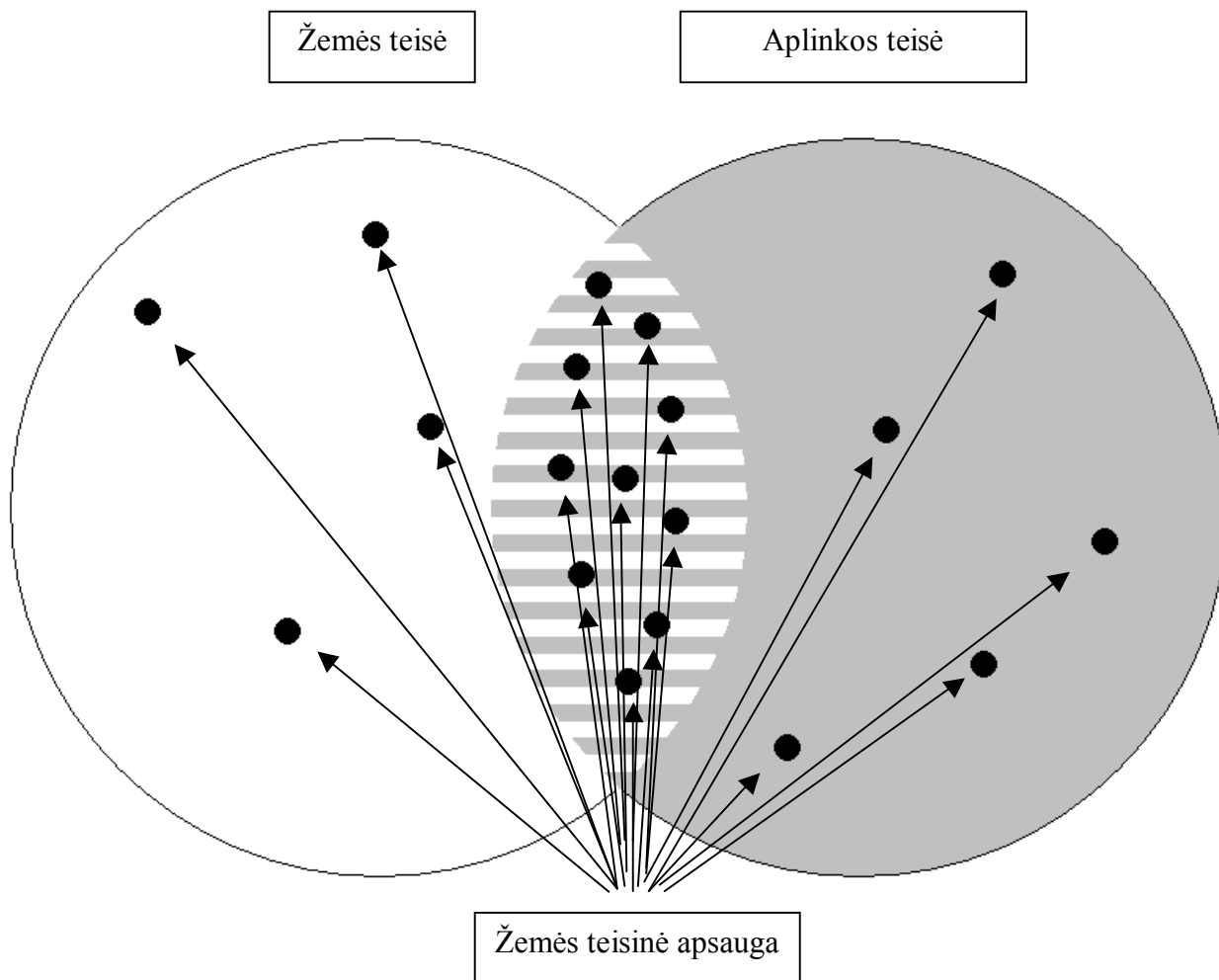
Taigi nors žemė yra aplinkos dalis, tačiau žemės teisė nėra subordinuota aplinkos teisei. Taip yra dėl tos priežasties, kad žemės teisės reguliavimo dalykas yra turtiniai žmonių santykiai dėl žemės, tuo tarpu aplinkos teisės dalykas – neturtiniai santykiai. Tačiau net ir pasirinkus tokį palyginti griežtą skirstymą galima rasti sąlyčio taškų, nes turtinius savininko interesus gali įtakoti žemės naudojimo aplinkosauginiai reikalavimai ir atvirkščiai.

³⁷ Vaišvila A. Teisės teorija. - Vilnius: Justitia, 2004. P. 343.

³⁸ Monkevičius E. Žemės teisė. P. 16.

³⁹ Vaišvila A. Teisės teorija. P. 337.

Grafiškai žemės teisės, aplinkos teisės ir žemės teisinės apsaugos normų santykį galima būtų pavaizduoti taip:



Išanalizavus kuo gi yra specifinės aplinkos ir žemės teisės šakos, darytina išvada, kad žemės teisinė apsauga yra bendra sąvoka abiem šioms teisės šakoms. Žemė teisinėmis priemonėmis turi būti saugoma, nes vienu atveju, nesaugant turtinių teisių į žemę, ji nustos būti civilinės apyvartos objektu, taigi neliks turtinių santykių objektu, kitu atveju, nesaugant žemės nuo kenksmingo, žalingo poveikio, šis objektas praras savo teikiamą naudą ir tai netgi gali turėti įtakos gyvybės žemėje sumažėjimui ar išnykimui.

Antras skyrius. ŽEMĖS APSAUGOS TEISINIO REGULIAVIMO ANALIZĖ

2.1. Žemės teisinė apsauga Europos Sąjungoje

Lietuva nuo 2004 gegužės 1 d. yra pilnateisė Europos Sąjungos narė, Lietuvoje visa apimtimi taikomi Europos Sąjungos teisės aktai, todėl darbe būtina aptarti pagrindinius šio reglamentavimo principus.

Žemės teisinės apsaugos sąvoka yra išvestinė, ji apima žemės teisės ir aplinkos teisės klausimus. Europos Bendrijos teisės aktai tiesiogiai neapima žemės teisės klausimų, tačiau dėl šios teisės ir aplinkos teisės šakų neperskiriamumo Bendrijos teisės aktai įtakoja ir žemės teisinį reglamentavimą, o juo labiau žemės teisinę apsaugą, kuri įgyvendinama abiejų minėtų teisės šakų normomis. Žemės teisinė apsauga Europos Sąjungoje įgyvendinama aplinkos politikos pagalba. Aplinkos apsauga yra svarbus Europos Bendrijos tikslas, vienas iš bendrųjų Bendrijos interesų. Europos Bendrijos sutartis⁴⁰ (toliau – sutartis) tai patvirtina 2 straipsnyje nustatydamą bendruosius Bendrijos tikslus:

„Bendrija, įkurdamą bendrąją rinką bei ekonominę ir pinigų sąjungą ir įgyvendindama 3 bei 4 straipsniuose nurodytas bendros politikos arba veiklos kryptis, kelia sau uždavinį visoje Bendrijoje skatinti sklandžią, suderintą ir tolydžią ekonominės veiklos plėtotę, siekti aukšto lygio užimtumo ir socialinės apsaugos, vyrų ir moterų lygybės, tvaraus ir neinfliacinio augimo, didelio konkurencingumo ir ekonominės veiklos rezultatų konvergencijos, aukšto lygio aplinkos apsaugos ir jos kokybės gerinimo, gyvenimo lygio ir gyvenimo kokybės gerėjimo bei valstybių narių ekonominės ir socialinės sanglaudos bei solidarumo“.

Žemės teisės klausimai, kiek jie neapimami reglamentuojant aplinką, priklauso Europos Sąjungos Valstybių Narių kompetencijai, tačiau vis vien turi atitikti laisvo prekių, paslaugų ir kapitalo judėjimo principus.

Sutartis nesubordinuoja priemonių saugoti aplinką laisvam prekių judėjimui. Abu politikos tikslai yra vienodo svorio, ir, idealiu atveju, turi būti siekiami kartu. Tačiau praktikoje gali iškilti konfliktas – poreikis apsaugoti aplinką gali trukdyti laisvam prekių, kapitalo ir paslaugų judėjimui tarp Valstybių Narių. Konfliktas tarp dviejų tikslų yra dažnas, ir jis sprendžiamas teismų praktikos pagrindu.⁴¹

Žemės, kaip Žemės plutos (litosferos) dalies, apimančios sausumos plotus ir apibrėžiamos gamtinėmis bei ūkinėmis charakteristikomis, teisinei apsaugai Lietuvoje Europos

⁴⁰ Konsoliduota Europos Bendrijos Steigimo Sutartis // Valstybės žinios, 2004, Nr. 2-2.

⁴¹ Thornton J., Beckwith S. Environmental Law. P. 81.

Sąjungos teisės aktai padarė didelę teigiamą įtaką, nes juose įtvirtinama minimali „aukšto lygio“ apsauga:

Kai Bendrijos teisės aktai yra priimami remiantis 175 straipsniu, Valstybės Narės yra laisvos vykdyti ar priimti griežtesnes priemones, su sąlyga, kad jos yra suderinamos su sutartimi. Praktinis to aspektas yra toks, kad EB teisės aktai visada nustatys tokius standartus, kuriuos galima apibūdinti minimaliais, (nors leidžiančius „aukšto lygio“ apsaugą), tuo tarpu paliekant galimybę Valstybėms Narėms įvesti (ar išlaikyti) griežtesnes taisykles.⁴²

Taigi net tiesiogiai ir nereguluodama Valstybių Narių nacionalinių žemės teisės klausimų, Europos Sąjungos teisė nacionalinei žemės teisinei apsaugai poveikį daro per aplinkos reglamentavimą.

Sutarties 174 – 176 straipsniai nustato pagrindus EB aplinkos politikai. Apibendrinus, Bendrijos aplinkos politika turi padėti pasiekti šių tikslų:

- aplinkos kokybės išlaikymas, apsaugojimas ir pagerinimas;
- žmonių sveikatos apsaugojimas;
- išmintingas racionalus natūralių resursų panaudojimas; ir
- priemonių, skirtų spręsti regionines ar pasaulines aplinkos problemas, skatinimas tarptautiniu lygiu.⁴³

Tikslai apibrėžti taip plačiai, kad vargu ar kuri aplinkos politikos sritis yra palikta už EB kompetencijos ribų. Tikslai nustatyti be tam tikros tvarkos ar pirmumo ir, žinoma, gali kartais konfliktuoti. Tikslai nėra tiesiogiai taikomi ir todėl negali būti panaudoti kvestionuojant Valstybių Narių įstatymų leidžiamosios valdžios priemones.⁴⁴

Europos Bendrijos Sutarties⁴⁵ 174 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad: „Bendrijos politika aplinkos srityje siekiama aukšto apsaugos lygio atsižvelgiant į skirtingų Bendrijos regionų būklės įvairovę. Ši politika yra grindžiama atsargumo principu bei principais, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, ir kad žalą atlygina teršėjas“.

Kaip ir aukščiau aptarti tikslai, čia minimi principai nustato gaires politiniam ir įstatymų leidžiamosios valdžios sprendimų priėmimui, tačiau negali būti naudojami kaip pagrindas, kuriuo remiantis būtų apskundžiami Valstybių Narių veiksmai nacionaliniuose teismuose.⁴⁶

Detaliau panagrinėsime kiekvieną Europos Bendrijos sutarties 174 straipsnio 2 dalyje išvardintą politikos aplinkos srityje principą:

⁴² Ten pat. P. 85.

⁴³ Ten pat. P. 83.

⁴⁴ Ten pat.

⁴⁵ Konsoliduota Europos Bendrijos Steigimo Sutartis // Valstybės žinios, 2004, Nr. 2-2.

⁴⁶ Thornton J., Beckwith S. Environmental Law. P. 83.

(1) *Atsargumo principas*

„Atsargumo principas“, kuris laikytinas „prevencinio principo“ sinonimu, pirmą kartą įtrauktas į Bendrijos politiką 1993 metais (Mastrichto sutartimi). Jis nedetalizuotas sutartyje, ir principo kilmė bei turinys yra neaiškūs. Klausimas kada ir kaip naudoti šį principą davė pradžią dideliems debatams ES viduje ir tarptautinėje bendruomenėje. [...] Principas suprantamas kaip turintis duoti sprendimą dilemai, kylančiai iš ribotų dabartinio mokslo žinių: dažnai yra neįmanoma pilnai suvokti mechanizmų, kuriais yra naikinama aplinka; todėl yra pavojus, kad neišsiaiškinus aplinkinių aplinkos niokojimo priežasčių, veiksmų saugoti aplinką gali būti imtasi per vėlai, kad būtų įmanoma ką nors pakeisti, arba jų gali būti išvis nesiimta. Atsargumo principas reikalauja imtis priemonių saugoti aplinkai nepaisant mokslinio netikrumo apie žalos tikimybę, pavyzdžiui, kai nėra mokslinių įrodymų apie priežastinį ryšį tarp emisijos ir jos poveikio. Principas gali būti suprantamas kaip mechanizmas padėti suvaldyti riziką. Atsargumo principo taikymo pavyzdys yra EB laikymasis Kyoto protokolo reikalavimų nepaisant fakto, kad yra nuomonių, jog mokslinius įrodymus apie žmonijos veiklos poveikį klimato kaitai gaubia neaiškumai.⁴⁷

(2) *„Teršėjas moka“ principas*

„Teršėjas moka“ principas buvo deklaruojamas EB politikoje nuo jos pirmosios veiksmų programos 1972 metais, nors ir nebuvo įtrauktas į sutartį iki 1987 metų. Iš esmės, principas reikalauja, kad teršėjas, o ne visa visuomenė, privalo atlyginti aplinkos švarinimo, būtino kaip jo kenksmingos veiklos rezultato, kaštus. Tačiau sutartis nepateikia jokios užuominos apibrėžiant kas bet kurioje situacijoje turi būti laikomas „teršėju“. Suprantama, tai yra viena iš esminių principo taikymo problemų – pavyzdžiui, kai automobilis skleidžia taršą, „teršėju“ yra automobilio gamintojas, kuro gamintojas ar automobilio vairuotojas?⁴⁸

(3) *žalos aplinkai atitaisymas ten, kur yra jos šaltinis*

Principas, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti „atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis“, nėra apibrėžiamas plačiau nei nurodyta. Jis apibūdinamas kaip atstovaujantis „daugiau siektiną mąstymą nei realybę“. Neaišku, kas norėta pasakyti žodžiu „atitaisoma“, ir tai suteikia Bendrijos institucijoms plačią diskreciją sprendžiant kaip taikyti šį principą.⁴⁹

Europos Bendrijos sutartis šiuos principus išvardija lakoniškai, joje vengiama tiksliau kiekvieną iš jų detalizuoti. Tai gali būti vertintina kaip trūkumas, nes konkretumo stoka apsunkina nagrinėto straipsnio taikymą, tačiau čia galima pastebėti ir tam tikrą naudą, nes konkretinimą kiekvienu atveju gali vykdyti teismai. Europos Teisingumo Teismas formaliai laikosi pozicijos, kad jis nekuria precedentų ir jais nesivadovauja, tačiau praktikoje pastebima

⁴⁷ Ten pat. P. 83-84.

⁴⁸ Ten pat. P. 84.

⁴⁹ Ten pat.

priešinga tendencija. Vis didėjantis kontinentinės ir anglosaksų teisės sistemų supanašėjimas lemia tai, kad teismai gali sėkmingai užpildyti teisinio reguliavimo spragas, detalizuoti bendro pobūdžio normas, o teismų vykdomas teisės aiškinimas normą padaro „gyvą“ (normos turinį nustatant kiekvienam konkrečiam atvejui, keičiantis socialinei situacijai – kinta ir normos aiškinimas). Tokio reglamentavimo ir jo taikymo naudą galime pastebėti prisiminę „gyvąją“ Jungtinių Amerikos Valstijų konstituciją.

Europos Sąjungos teisės sistema yra savita (*sui generis*), jos specifika mūsų nagrinėjamu klausimu pasižymi tuo, kad aplinkos apsauga yra vienas iš bendrųjų Bendrijos tikslų, todėl Europos Bendrija turi kompetenciją leisti teisės aktus aplinkos klausimais. Tuo pačiu tai taip pat reiškia, kad EB yra atsakinga už tokios leidybos vykdymą. Europos Bendrijos atsakomybė ir kompetencija aplinkos klausimais nėra išimtinė (tai nenurodyta sutartyje), kompetencija yra dalijamasi su Valstybėmis Narėmis. Bendrijos veikla turi būti vykdoma greta nacionalinių, regioninių, vietinių ar tarptautinių priemonių. Valstybės Narės išlaiko galią priimti aplinkos sprendimus klausimais, kurių nesprendžia Bendrija tiek, kiek šios priemonės atitinka sutartį. Jei vėliau Bendrija imasi spręsti klausimą, vietinės priemonės nebetaikomos tiek, kiek jos yra nesuderinamos su Bendrijos teisės aktais.

Aplinkos apsaugos priemonės, priimtose Bendrijos, turi būti pateisinamos subsidiarumo principu. Subsidiarumas iš esmės yra politinė doktrina, valdanti Bendrijos veiklą. Europos Bendrija, prieš galėdama veikti, turi parodyti, kad yra būtinas teisės akto priėmimas Bendrijos lygiu. Tokio teisės akto priėmimas turi pasiekti tikslus, kurių negalima pasiekti vietine teisės aktų leidyba atskirose Valstybėse Narėse. Tačiau kadangi ją taikant, ši doktrina iš esmės yra daugiau politinė nei teisinė, Valstybei Narei būtų sudėtinga kvestionuoti Europos Teisingumo Teisme tam tikrą dalį EB teisės aktų leidybos, kaip neatitinkančios principui.⁵⁰

Verta išanalizuoti teisinį mechanizmą, kurio pagrindu Europos Bendrijos institucijos priima nacionalinę žemės teisinę apsaugą įgyvendinančius sprendimus.

Mokslininkų teigimu, šiuo metu svarbiausias teisinis pagrindas Bendrijos veiklai, susijusiai su aplinka, yra 175 sutarties straipsnis. Tačiau ten, kur pagrindinis teisės aktų leidybos tikslas yra užtikrinti laisvą prekių judėjimą, taip pat gali būti naudojamas ir 95 straipsnis, kuris numato priemones, skirtas įkurti vidaus rinką. Bendrijos priemonės apsaugoti aplinką taip pat gali būti paremtos kitais sutarties straipsniais, įskaitant susijusius su transportu ir žemės ūkiu. Tačiau aplinkos priemonės energetikos sektoriuje turi būti paremtos 175 straipsniu, nes sutartyje nėra specialaus skyriaus energetikos politikai. „Visa apimantis“ straipsnis, numatantis teisinį pagrindą niekur kitur nepagrįstai teisės aktų leidybai, dabar yra 308 straipsnis.⁵¹

⁵⁰ Ten pat. P. 86.

⁵¹ Ten pat. P. 87.

Direktyvos (priešpastatant reglamentams) išlieka įprastine EB aplinkos teisės aktų leidybos forma. Aplinkos direktyvos dažniausiai yra gairių pavidalo, nustatančios bendrąsias taisykles ir pagrindinius reikalavimus. (Tai priešpastatoma kitų sričių direktyvoms, tokioms kaip žemės ūkio direktyvos, ir direktyvos specialioms produktams) Todėl aplinkos direktyvos emisijos limitus ar tokius klausimus kaip aplinkos monitoringo dažnumą nustato tik išimtiniais atvejais. Vandens direktyvos rodo tendenciją techniškai komplikuose srityse pasitelkti „gairines direktyvas“ kaip pirmą etapą įtvirtinant išsamų pagrindą reguliavimui. Tokios direktyvos nustato bendruosius principus, kurie bus taikomi, ir tada yra papildomos „dukterinėmis direktyvomis“, skirtomis specifiniams klausimams.⁵²

Teorinis tokios apsaugos modelis, rodos, yra be priekaištų. Europos Bendrija nustato bendras gaires visoms Valstybėms Narėms, įtvirtinant minimalią aukšto lygio apsaugą. Toliau jau yra Valstybių Narių apsisprendimo reikalas, ar jos šią apsaugą griežtins, ar ne. Tačiau praktikoje ši sistema susiduria su sunkumais.

Valstybių Narių nesugebėjimas tinkamai įgyvendinti jų pareigų pagal aplinkos direktyvas yra rimta problema Bendrijoje. Valstybės Narės paprastai laikosi savo formalių įsipareigojimų išleisti įstatymus, rodančius ketinimą įgyvendinti direktyvų nuostatas. Bet tai, žinoma, nebūtinai reiškia, kad tokia įstatymų leidyba prilygs direktyvų reikalavimų atitikimui. Dažnai diskrecija, kurią Valstybė Narė turi pasirinkdama metodus, kuriais įgyvendinami direktyvos reikalavimai, yra panaudojama tokiu būdu, kad minimaliai būtų įgyvendinti Direktyvos tikslai. Yra keletas pavyzdžių [...], kai buvo deklaruotas direktyvų įgyvendinimas, kuris negali būti prilygintas de facto įgyvendinimui, nes kvestionuojama teisės aktų leidyba nepadarė pakankamo pokyčio vietiniams įsigalėjusiems režimams.⁵³

Europos Komisijos atsakomybė yra užtikrinti, kad būtų laikomasi EB Sutarties nuostatų (211 straipsnis). Komisija turi neribotą diskreciją sprendžiant, ar inicijuoti pažeidimo procedūras prieš Valstybes Nares. Tačiau jos veiklos tikslas buvo daugiau susikoncentruoti užtikrinant, kad Valstybių Narių įstatymai atitinka EB nuostatas ir taikomi visoje Valstybėje Narėje, nei susikoncentruoti ties konkrečiais EB teisę įgyvendinančių vietinių įstatymų netaikymo atvejais.⁵⁴

[...] Komisija susiduria su nemažu kiekiu problemų, susijusių su vykdymu. Komisija turi ribotą personalą nusiskundimų pažeidimais tyrimui ir aiškinimuisi. [...] Kitaip nei kitose EB teisės srityse, tokiose kaip konkurencijos ar muitų teisė, nėra aplinkos tarnybos, kuri tirtų aplinkos nuostatų pažeidimus. Be to, Komisija negauna pakankamai informacijos apie Bendrijos

⁵² Ten pat. P. 89.

⁵³ Ten pat. P. 98.

⁵⁴ Ten pat.

teisės pažeidimus – ir, savaime suprantama, ji negali išaiškinti pažeidimų, apie kuriuos ji nežino.⁵⁵

2.2. Tarptautinė žemės teisinė apsauga

Tarptautinės teisės moksle vieningai sutariama, kad valstybė, kaip tarptautinės teisės subjektas, turi turėti šiuos požymius: a) nuolatinis gyventojus; b) **apibrėžtą teritoriją**; c) vyriausybę; d) galimybę užmegzti santykius su kitomis valstybėmis.⁵⁶ Valstybės teritorija, kuri iš esmės yra žemės, kaip mes ją apibrėžėme, tam tikras kiekis (plotas), yra valdoma remiantis valstybių suvereniteto doktrina, todėl tarptautinė teisė tiesiogiai žemės klausimų nereglamentuoja, arba reglamentuoja tiek, kiek su tokiu reglamentavimu yra linkusi sutikti pati valstybė, prisiimdama tarptautinius įsipareigojimus. Teritorijos kontrolė yra valstybės esmė⁵⁷, todėl kiekviena valstybė žemės klausimus reglamentuoja pati. Tačiau atskirų valstybių (tarp jų – ir Lietuvos) žemės teisinės apsaugos klausimus vis dėlto apima tarptautinė aplinkos teisė (tiek, kiek kiekviena valstybė dalyvauja atskirose organizacijose, sutartyse ar konvencijose).

Toliau aptariami aplinkos teisės principai nėra kažkokia naujovė tarptautinėje aplinkos teisės arenoje. Jie, kaip ir visa tarptautinė teisė, jau gan ilgą laiką formuojasi suverenių valstybių konsensuso pagalba.

Tarptautinėje aplinkos teisėje išskiriami šie principai:

- Suverenitetas dėl gamtinių išteklių. Valstybės suverenitetas dėl jos gamtinių išteklių yra principas, dažnai kartojamas tarptautinėse sutartyse.⁵⁸
- Įsipareigojimas nedaryti žalos. Šalių pareiga nedaryti žalos kitos šalies teritorijai išvedama iš šalių suvereniteto. [...] Kai kurios teršiančios veiklos daro žalą kitų šalių teritorijai, ir dažnai tokia veikla yra teisėta.⁵⁹
- Prevencinės veiklos ir atsargumo principai. Prevencinis būdas yra paremtas idėja, kad yra geriau užkirsti kelią žalos aplinkai atsiradimui, nei po to imtis priemonių aplinkai atitaisyti.⁶⁰ Prevencinis būdas yra išplėstas palyginti naujo principo – atsargumo principo. Atsargumo principas remiasi prielaida, kad veiksmų aplinkos klausimais turi būti imtasi net jei ir trūksta visiško mokslinio tikrumo, dažnai perkeldamas įrodinėjimo pareigą ir perleisdamas ją tiems, kurie teigia, jog veikla nėra kenksminga.⁶¹
- Principas „teršėjas moka“ ir teisingas kaštų paskirstymas. Principas iš esmės reikalauja, kad asmuo, valdantis kenksmingą veiklą, būtų finansiškai atsakingas už sukeltą žalą.

⁵⁵ Ten pat.

⁵⁶ Vadapalas V. Tarptautinė teisė. – Vilnius: Eugrimas, 2006. P. 232.

⁵⁷ Akehurst M., Malanczuk P. Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas. – Vilnius: Eugrimas, 2000. P. 108.

⁵⁸ Louka E. International Environmental Law. – New York: Cambridge university press, 2006. P. 49.

⁵⁹ Ten pat. P. 50.

⁶⁰ Ten pat.

⁶¹ Ten pat.

Kai kurie komentatoriai pabrėžia, kad principas turi vien retorinę galią, nes dauguma teršėjų galės perkelti taršos kaštus vartotojams. Taip pat daugeliu atvejų yra sunku identifikuoti teršėją.⁶² Tarptautinės teisės komisijos gairės dėl transnacionalinės žalos iš kenksmingos veiklos, neuždraustos tarptautinės teisės, prevencijos remiasi faktoriais, į kuriuos turi būti atsižvelgiama teisingam interesų tarp teršiančios valstybės ir valstybės, kuri yra transnacionalinės taršos gavėja, balansui nustatyti.⁶³ Šis teisingo interesų balanso tarp teršiančios valstybės ir paveiktų valstybių, atrodo, prieštarauja „teršėjas moka“ principui.⁶⁴

- Darnus vystymasis – tai vystymasis, kuris tenkina dabarties kartų poreikius, nerizikuojant ateities kartų galimybe tenkinti jų pačių poreikius.⁶⁵

- Teisingas naudojimas. Teisingumo principą yra sudėtinga apibūdinti.⁶⁶ Sąvokos teisingas interpretavimas labai priklauso nuo abipusių santykių kaitos tarp šalių, kurioms tenka dalintis resursais.⁶⁷ Išsivysčiusios šalys ir nemažai biotechnologijų kompanijų baiminasi, kad teisingas naudojimas apims pelną, gautą iš patentuotų biotechnologijų įrenginių, paskirstymą.

- Bendra, bet diferencijuota atsakomybė. Bendros, bet diferencijuotos atsakomybės principas rado tinkamą išraišką klimato kaitos ir ozono apsaugos konvencijose, kuriose atvirai numatyta, kad išsivysčiusios šalys turi teikti papildomą paramą besivystančioms šalims tam, kad užtikrintų šių sutarčių įgyvendinimą.⁶⁸

- Žmogaus teisės. Žmogaus teisių standartais atvirai nesiremiam tarptautinės aplinkos instrumentuose. Teisė į vystymąsi yra priešpastatoma aplinkos apsaugai subalansuojant vystymosi ir aplinkos tikslus. Bet bendrai nėra atviros nuorodos į žmogaus teises todėl, kad jos gali dirbti išvien su aplinkos tikslais.⁶⁹

- Procesinės teisės: informacija, dalyvavimas ir pasiekiamas teisingumas. Be tinkamo priejimo prie informacijos, kitos procesinės visuomenės dalyvavimo ir pasiekiamo teisingumo teisės yra daug mažiau efektyvios.⁷⁰ Yra keletas dalyvavimo būdų. Yra teisė būti informuotam, teisė būti konsultuojamam, atstovauti, būti išklausytam, teisė apskųsti ir galiausiai, būti atitinkamo sprendimo, akto ar neveikimo tiesioginės kontrolės pozicijoje.⁷¹ Aplinkos teisingumas turi mažiausiai dvi reikšmes. Pirmoji apima galimybę naudotis įstatymais ir teismais, kad būtų išspręstos aplinkos problemos ir užtikrinti, kad bendruomenės ir individai turi tokias pačias teises ir priemones kaip ir pelno ar vyriausybės organizacijos. Aplinkos

⁶² Ten pat. P. 51.

⁶³ Ten pat. P. 52.

⁶⁴ Ten pat.

⁶⁵ Ten pat.

⁶⁶ Ten pat. P. 53.

⁶⁷ Ten pat.

⁶⁸ Ten pat. P. 54.

⁶⁹ Ten pat.

⁷⁰ Stookes P. A Practical Approach to Environmental Law. P. 34.

⁷¹ Ten pat. P. 38.

teisingumas platesne prasme gali būti apibūdinamas kaip teisinga aplinka, kuri reiškia užtikrinimą, kad kiekvienas, nepriklausomai nuo būdų, kur jie gyvena ar iš kur kilę, naudotųsi švaria ir sveika aplinka. Aplinkos teisingumas apima lygybę tarp tautų ir kartų.⁷²

- Valstybių bendradarbiavimo principas. Principas, kad valstybės turi bendradarbiauti aplinkos apsaugos srityje, yra patvirtintas beveik visose tarptautinėse aplinkos sutartyse.⁷³

- Pareiga apsaugoti vietinę aplinką. Šis principas dar nėra įtvirtintas tarptautinėje teisėje, nes jo paplitimą riboja kiekvienos valstybės suverenitetas, [tačiau] tai rodo ambiciją perduoti tam tikrus vietinius aplinkos klausimus į platesnės tarptautinės bendruomenės kontrolę.⁷⁴

Taigi Lietuva, būdama Europos Sąjungos nare, laikosi jos nustatytų aplinkos (kartu – ir žemės teisinės apsaugos) principų, o būdama platesnės tarptautinės bendruomenės nare turi atsižvelgti ir į pastarosios nustatomas normas.

2.3. Lietuvos Respublikos teisės aktų, skirtų žemės apsaugai, sistema ir jos tobulinimo klausimai

Žemės ir aplinkos teisės šakos yra atskiros, tuo tarpu darbe analizuojama sąvoka „žemės teisinė apsauga“ jas vienija, todėl žemės teisinė apsauga Lietuvoje reglamentuojama didelėje teisės aktų įvairovėje.

Dalis šių aktų yra kodifikuoti (civilinis kodeksas, administracinių teisės pažeidimų kodeksas), likusi dalis – tai pavieniai teisės aktai, kurie sistemą tarpusavyje išlaiko tik dėka teisės aktų juridinės galios (svarbiausi principai įtvirtinti LR Konstitucijoje, tarptautinėse sutartyse, Europos Sąjungos teisės aktuose, smulkiau reglamentuojama LR įstatymuose, pastarieji detalizuojami poįstatyminiuose aktuose).

Taigi patys pagrindiniai žemės teisinės apsaugos principai yra įtvirtinti Lietuvos Respublikos Konstitucijoje⁷⁵ aplinkai skirtose normose.

Konstitucijos 53 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad valstybė ir kiekvienas asmuo privalo saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2003 m. spalio 29 d. nutarime⁷⁶ konstatavo, kad iš Konstitucijos 53 straipsnio 3 dalies ir 54 straipsnio 2 dalies nuostatų visiems asmenims kyla pareiga tausoti gamtą, o padarius gamtinei aplinkai žalą (nuostolius) – ją

⁷² Ten pat. P. 39.

⁷³ Thornton J., Beckwith S. Environmental Law. P. 43.

⁷⁴ Ten pat. P. 47.

⁷⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.

⁷⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 8 d. nutarimo Nr. 458 "Dėl nuostolių, padarytų gamtai, pažeidus aplinkos apsaugos įstatymus, skaičiavimo metodikos patvirtinimo" atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. - Valstybės žinios, 2003, Nr. 103-4611.

atlyginti. Konstitucinis teismas pabrėžė, kad žala (nuostoliai) gamtinei aplinkai turi būti atlyginama nepriklausomai nuo to, ar apskritai yra nustatyta kokia nors gamtinei aplinkai padarytos žalos (nuostolių) atlyginimo metodika. Taigi konstitucinė pareiga atlyginti gamtinei aplinkai padarytą žalą (nuostolius) nesiejama su tam tikro teisės akto, reglamentuojančio žalos atlyginimo tvarką, buvimu. Pareiga saugoti aplinką paprastai reiškia bent jau reikalavimą veikimu ar neveikimu išlaikyti *status quo* – esamą gamtinės aplinkos kokybės būklę, t.y. nepabloginti jos – nepadaryti žalos nei aplinkai kaip visumai, nei atskiriems jos elementams.⁷⁷

Konstitucijos 54 straipsnis⁷⁸, sukonkretindamas 53 straipsnio 3 dalį, įtvirtina pagrindines aplinkos apsaugos, kaip vienos iš valstybės politikos sričių, nuostatas: 1 dalyje nustatyta, kad valstybė rūpinasi natūralios gamtinės aplinkos, gyvūnijos ir augalijos, atskirų gamtos objektų ir ypač vertingų vietovių apsauga, prižiūri, kad su saiku būtų naudojami, taip pat atkuriami ir gausinami gamtos ištekliai; 2 dalyje nustatyta, kad įstatymu draudžiama niokoti žemę, jos gelmes, vandenį, teršti vandenį ir orą, daryti radiacinį poveikį aplinkai bei skurdinti augaliją ir gyvūniją.

Konstitucinis Teismas 1998 m. birželio 1 d. nutarime⁷⁹ konstatavo, kad Konstitucijos 54 straipsnio 2 dalies normos turinyje yra išskiriami keli aspektai, visų pirma joje yra įtvirtintas aplinkos apsaugos principas: visi juridiniai ir fiziniai asmenys turi susilaikyti nuo tokių veiksmų, kuriais būtų daroma žala gamtinei aplinkai; antra, šioje normoje suponuojamas atitinkamos atsakomybės už neteisėtus veiksmus, taip pat žalos atlyginimo, teisinės prielaidos.

Taip aiškinant Konstitucijos 54 straipsnio 2 dalį galima daryti išvadą, kad joje yra įtvirtinti atsargumo, prevencinių veiksmų bei „teršėjas moka“ principai⁸⁰, kurie yra išskirti kaip vieni pagrindinių ES aplinkos politikos principų, įtvirtintų Europos Bendrijos Sutarties 174 straipsnio 2 dalyje.

Konstitucijoje nėra paraidžiui išvardintų aukščiau apibūdintų ES ar tarptautinių aplinkos principų, tačiau tai nelaikytina lietuviško teisinio reguliavimo trūkumu, nes Konstitucinis Teismas, aiškindamas ir interpretuodamas Konstituciją kaip vientisą aukščiausios galios teisės aktą, gali jos nuostatas pritaikyti aktualiai teisinei situacijai.

Aplinkos apsauga grindžiama šiais Konstitucinio Teismo suformuluotais principais: aplinkos apsauga yra valstybės ir kiekvieno gyventojo rūpestis bei pareiga; viešieji ir privatūs interesai turi būti skirti aplinkos kokybei gerinti; neigiamo poveikio aplinkai mažinimas;

⁷⁷ Ragulskytė-Markovienė R. Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su ES reikalavimais. Vilnius: Eugrimas, 2005. P. 98.

⁷⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.

⁷⁹ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. birželio 1 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. rugpjūčio 14 d. nutarimo Nr. 329 "Dėl miškams padarytos žalos atlyginimo" 3.4 punkto 3 pastraipos atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1998, Nr. 52-1435.

⁸⁰ Ragulskytė-Markovienė R. Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su ES reikalavimais. P. 99.

gamybos ekologizavimas; racionalus ir kompleksiškas gamtos išteklių naudojimas. Prie šių principų reikia priskirti ir aplinkos išsaugojimą, t.y. jau minėtą reikalavimą išlaikyti *status quo*, taip pat pažeistos ekologinės pusiausvyros atkūrimą ir aplinkos būklės gerinimą. Tai yra susiję su reikalavimu išsaugoti gamtinę aplinką būsimosioms kartoms. Būtent siekis išsaugoti sveiką ir švarią aplinką būsimosioms kartoms įpareigoja valstybę atsargumo priemonių imtis dar nesant konkretaus pavojaus aplinkai, taip pat iš anksto prognozuoti galimas neigiamas pasekmes ir laiku pašalinti jų atsiradimo priežastis vadovaujantis principu, kad žala aplinkai pirmiausia turi būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis. Tai atitinka vieną svarbiausių tarptautinės ir ES aplinkos politikos principų – darnaus vystymosi, taip pat žalos šaltinio principą.⁸¹

Analizuojant Konstitucinio Teismo jurisprudenciją pastebima, kad Lietuvos Respublikos konstitucinis reguliavimas apima visus Europos Bendrijos Sutartyje paminėtus aplinkos politikos principus, todėl darytina išvada, kad bent jau aukščiausiu (teisės principų) lygiu žemės teisinė apsauga Lietuvoje atitinka Europos Sąjungos nustatytus minimalius aukšto lygio standartus.

Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad įstatymų leidėjas privalo suderinti skirtingus interesus, užtikrinti konstitucinių vertybių pusiausvyrą. Aplinkos apsauga neturi viršenybės kitų konstitucinių teisių ir principų atžvilgiu, todėl visais atvejais neišvengiamai būtina suderinti ekologinius visuomenės poreikius su kitais, ypač ekonominiais, interesais.⁸²

Paanalizuokime, kaip šis konstitucinis reguliavimas sukonkretintas įstatymų leidėjo. Pradėti reikėtų nuo aplinkos apsaugos įstatymo.

Aplinkos apsaugos įstatymas yra programinio pobūdžio teisės aktas, įtvirtinantis nacionalinės aplinkos apsaugos politikos ir aplinkos teisės sistemos pagrindus, valstybinio aplinkos apsaugos valdymo sistemą.⁸³ Buvo pasirinktas toks modelis, kad Aplinkos apsaugos įstatymas laikomas pagrindiniu, bendro pobūdžio teisės aktu, o šalia jo priimami teisės aktai, reguliuojantys atskirų aplinkos objektų naudojimo ir apsaugos santykius. Priėmus šį įstatymą nereikėjo panaikinti žemės, miškų, vandens, žemės gelmių, oro, gyvūnijos naudojimo ir apsaugos srityse galiojančių įstatymų – juos tereikėjo suderinti su naujojo įstatymo reikalavimais.⁸⁴

Tačiau problemų kaip tik ir gali kilti dėl to, kad šios srities reglamentavimas vykdomas priimant atskirus vienodos galios teisės aktus – išryškėja tarpusavio suderinimo būtinumas, o nepavykus suderinti – neaišku, kuriam aktui reikia teikti pirmenybę.

⁸¹ Ten pat. P. 103.

⁸² Ten pat. P. 104.

⁸³ Ten pat. P. 112.

⁸⁴ Ten pat. P. 109.

Kaip dar vieną teisinio reguliavimo trūkumą galima išskirti tai, kad Lietuvoje nėra įstatymo dirvožemio problemoms spręsti. Reikalavimai ir nuostatos, reglamentuojantys dirvožemių naudojimą ir apsaugą, įrašytos į kitus įstatymus.⁸⁵ Dėl neviseiškai nustatytos dirvožemio apsaugos tvarkos nėra aiškių kriterijų dirvožemio būklei įvertinti. Specialistai pastebi, kad kol ši spraga egzistuoja, nutraukus dirvožemio kalkinimą, naudojant fiziologiškai rūgščias trąšas ir dėl dirvožemyje vykstančių natūralių procesų, Lietuvos dirvožemis pamažu rūgštėja, tačiau kritinės ribos dar nepasiekė⁸⁶.

Šiuo atžvilgiu Lietuva atsilieka nuo minimalios Europos Bendrijos aukšto lygio apsaugos, nes Europos Sąjungos institucijose jau svarstomas Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, nustatančios dirvožemio apsaugos sistemą, projektas.

Kol kas tik devynios valstybės narės, neturėdamos Bendrijos priemonių jų pastangoms paremti, yra priėmusios konkrečiai dirvožemio apsaugai skirtus teisės aktus. Kitos tenkinasi keletu dirvožemio apsaugos nuostatų, įtrauktų į kitas politikos sritis. Daugelis egzistuojančių nacionalinių nuostatų yra skirtos dirvožemio taršos problemai spręsti ir, nors pripažįstama, kad egzistuoja ir kitos grėsmės, visapusiškai dirvožemio funkcijų apsaugai skiriama nepakankamai dėmesio⁸⁷. Lietuva nėra tarp šių devynių valstybių, nors iki to nedaug trūko – dar 1998 m. gruodžio mėn. 28 d. buvo įregistruotas dirvožemio apsaugos įstatymo projektas⁸⁸, tačiau ši iniciatyva žlugo siūlomas nuostatas išsklaidžius po kitus įstatymus⁸⁹.

Tuo tarpu sutariama, kad dirvožemis yra iš esmės neatsinaujinantis gamtos išteklius ir labai dinamiška bei daugelį funkcijų atliekanti sistema, gyvybiškai svarbi žmogaus veiklai ir ekosistemų išlikimui. Remiantis turima informacija, per pastaruosius dešimtmečius labai suintensyvėjo dirvožemio degradacijos procesai ir yra duomenų, kad jie intensyvės ir toliau, jei nebus imtasi priemonių. Nors Bendrijos *acquis* yra nuostatų, kad reikia saugoti dirvožemį, konkrečių dirvožemio apsaugai skirtų Bendrijos teisės aktų nėra⁹⁰. Pasiūlymu priimti direktyvą siekiama tokią spragą užpildyti. Jo tikslas – sukurti bendrą dirvožemio apsaugos ir tausaus jo naudojimo strategiją, paremtą tokiais principais: aktualių dirvožemio srities klausimų įtraukimas į kitas politikos sritis, tausų dirvožemio naudojimas išsaugant jo funkcijas, dirvožemiui

⁸⁵ Venckus Z. Aplinkos apsaugos politika ir teisė. P. 124.

⁸⁶ Ten pat. P. 123.

⁸⁷ Europos Parlamento ir Tarybos Direktyvos, nustatančios dirvožemio apsaugos sistemą ir iš dalies keičiančios Direktyvą 2004/35/EB, projektas. - [žiūrėta 2008-09-21]. - Internetė: http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/com_2006_0232_lt.pdf P. 7.

⁸⁸ Dirvožemio apsaugos įstatymo projektas. - [žiūrėta 2008-09-21]. - Internetė: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=69815

⁸⁹ 1999-01-29 Lietuvos Respublikos Seimo kaimo reikalų komiteto išvada dirvožemio apsaugos įstatymo projektui Nr.: P-1531. - [žiūrėta 2008-09-21]. - Internetė: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=72035

⁹⁰ Europos Parlamento ir Tarybos Direktyvos, nustatančios dirvožemio apsaugos sistemą ir iš dalies keičiančios Direktyvą 2004/35/EB, pasiūlymas. P. 2.

gresiančių pavojų prevencija ir jų poveikio švelninimas, degradavusių dirvožemių atkūrimas bent tiek, kad atitiktų esamus ir numatomus naudojimo poreikius.

Nors dirvožemis dažniausiai yra privati nuosavybė, jis yra visuomenei svarbus išteklius. Be to, dirvožemio degradacija labai veikia ir kitas bendro intereso sritis – vandenį, žmonių sveikatą, klimato kaitą, gamtos ir biologinės įvairovės apsaugą, maisto saugą.

Vieningai sutarta dėl to, kad dirvožemio apsauga turėtų būti tokio paties lygio kaip kitų aplinkos terpių, pavyzdžiui, oro ar vandens, nes dirvožemio funkcijos yra gyvybiškai svarbios žmonių ir ekosistemų išlikimui. Visuotinai sutariama, kad Europos mastu turėtų būti sukuriamas sistema, kurioje būtų nustatyti bendri tikslai ir principai, o valstybėms narėms paliekama laisvė priimti konkrečias priemones tinkamu administraciniu ir geografiniu lygmeniu⁹¹.

Direktyvos pasiūlyme numatoma⁹²:

- sukurti bendrą sistemą, kuria siekiama apsaugoti dirvožemį vadovaujantis tokiais principais: išsaugoti dirvožemio funkcijas, kovoti su dirvožemio degradacija ir švelninti jos poveikį, atkurti degradavusius dirvožemius ir įtraukti dirvožemio apsaugos aspektus į kitų sektorių politiką.
- Reikalauti nustatyti, apibūdinti ir įvertinti kai kurių sektorių politikos poveikį dirvožemio degradacijos procesams siekiant apsaugoti dirvožemio funkcijas.
- Reikalauti iš žemės naudotojų imtis prevencinių priemonių kai numatoma, kad jiems naudojant dirvožemį bus stipriai slopinamos dirvožemio funkcijos.
- Priimti priemones dėl dirvožemio sandarinimo siekiant užtikrinti racionalesnį dirvožemio naudojimą pagal EB sutarties 174 straipsnį ir išlaikyti kuo daugiau dirvožemio funkcijų.
- Nustatyti vietas, kurioms gresia erozija, organinių medžiagų mažėjimas, įdruskėjimas, tankinimas ir nuošliaužos, ir sukurti nacionalines priemonių programas. Taip pat nustatyti, koks yra vietovių, kurioms gresia šie pavojai, mastas. Siekiant užtikrinti, kad metodikos būtų tarpusavyje suderintos ir palyginamos, grėsmės turi būti nustatomos remiantis bendrais elementais. Tarp tokių elementų yra parametrų, apie kuriuos žinoma, kad jie yra įvairių dirvožemiui gresiančių pavojų varomosios jėgos. Minėtiems tikslams pasiekti reikės priimti grėsmės mažinimo tikslus ir priemonių programas. Kuriant programas galima pasinaudoti jau nustatytais ir įgyvendintais nacionaliniais ir Bendrijos standartais bei priemonėmis.
- Priimti priemones, skirtas pavojingų medžiagų patekimui į dirvožemį riboti ir vengti jų kaupimosi, kuris slopina dirvožemio funkcijas ir sukelia pavojų žmonių sveikatai ir aplinkai.

⁹¹ Ten pat. P. 5.

⁹² Ten pat.

– Užterštų sklypų sąrašo sudarymas, „bešeimininkių“ sklypų valymo finansavimo mechanizmo sukūrimas, dirvožemio būklės ataskaitų rengimas ir nacionalinės nustatytų užterštų sklypų valymo strategijos sukūrimas.

Ši žemės teisinės apsaugos sritis yra neabejotinai svarbi, be to, yra pakankamai aiškos būsimo reglamentavimo gairės, todėl siūlytina atnaujinti dirvožemio apsaugos įstatymo projekto svarstymą nelaukiant direktyvos priėmimo ir tuo labiau nelaukiant jai įgyvendinti skirtų 2 metų termino.

Kitą problemą, tik jau susijusią su institucijomis, įgyvendinančiomis žemės teisinę apsaugą, įvardija autorė R. Ragulskytė-Markovienė. Jos teigimu, aplinkos apsaugos įstatymų sistema grindžiama Konstitucijos nuostatomis, pripažįstančiomis aplinkos apsaugą savarankiška nacionalinės politikos dalimi, kartu ir savarankiška teisinio reguliavimo sritimi (Konstitucijos 54 straipsnis), taip pat konstituciniu aplinkos apsaugos principu (Konstitucijos 53, 54 straipsniai). Dėl tokio aplinkos apsaugos statuso yra reikalinga ir atitinkama valstybės institucijų, atsakingų už aplinkos apsaugos priemonių įgyvendinimą, struktūra. Todėl teisės aktuose gana daug dėmesio skiriama aplinkos apsaugos valdymo santykių reguliavimui.⁹³

Dažnas Aplinkos ministerijos funkcijų keitimas patvirtina, kad pagrindinė problema buvo ir yra aiškus kompetencijos padalijimas tarp įvairių valstybės ir vietos savivaldos institucijų. Aplinkos apsaugos įstatymo 6 straipsnyje (2005 m. kovo 24 d. redakcija) yra pateiktas nebaigtinis valstybės institucijų, įtrauktų į aplinkos apsaugos valdymą, sąrašas, todėl ne visų jų funkcijos įtvirtintos Aplinkos apsaugos įstatyme. Dėl tokios situacijos gali kilti atskirų valstybės institucijų kompetencijos santykio problema. Pripažįstant Aplinkos apsaugos įstatymo viršenybę prieš kitus aplinkos teisės aktus, būtų tikslinga pirmiausia jame pačiame aiškiai apibrėžti atskirų valstybės ir savivaldos institucijų kompetenciją ir tik po to priimti (pakeisti) tokių institucijų veiklą reglamentuojančius teisės aktus. Kaip rodo praktika, paprastai būna atvirkščiai, t.y. pirmiausia priimami teisės aktai, reguliuojantys valdymo santykius, o paskui mėginama su jais derinti Aplinkos apsaugos įstatymą. Tai laikytina teisinio reguliavimo trūkumu.⁹⁴

Pažymėtina, kad svarbią reikšmę aplinkos apsaugai turi ir Konstitucijos 46 bei 47 straipsniai, įtvirtinantys gamtos išteklių nuosavybės formas (viešąją ir privačią), išimtinės Lietuvos Respublikos nuosavybės teisės objektus. Remiantis šiomis Konstitucijos nuostatomis yra plėtojama visa aplinkos teisės normų sistema, reguliuojanti gamtos išteklių nuosavybės ir naudojimo santykius.⁹⁵

⁹³ Ragulskytė-Markovienė R. Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su ES reikalavimais. P. 110.

⁹⁴ Ten pat. P. 112.

⁹⁵ Ten pat. P. 99.

Žemės teisinė apsauga be dirvožemio ir žemės gelmių taip pat apima miškų, kraštovaizdžio, saugomų teritorijų reglamentavimą. Pabrėžtina, kad svarbi žemės teisinės apsaugos ypatybė yra jos sistemingumas. Veikiant visuotinio sąryšio dėsniai, vieno aplinkos elemento pokyčiai neišvengiamai sukelia visos sistemos pokyčius. Todėl žemė turi būti saugojama kaip sistema.

Kitas klausimas – tinkamos sistemos parinkimas.

Žemės teisinės apsaugos sąvoka, kaip minėta, apima ir žemės, ir aplinkos apsaugos teisės normas, reglamentuojančias specifinį objektą – žemę.

Žemės teisė yra kompleksinė teisės šaka, ją sieja glaudūs ryšiai su konstitucine, administracine, civiline ir kita teise.

Aplinkos teisė taip pat yra kompleksinė; ji nefunkcionuoja vien autonominėje teisinėje sistemoje, tokioje kaip paveldėjimas, būsto ar darbo teisė. Ji persmelkia daugelį disciplinų, ir net aplinkos teisės praktikai retai yra susipažinę su visais įvairiais jos aspektais.⁹⁶

Žemės teisinės apsaugos įgyvendinimas, svarbus pačios žmonijos išlikimui, yra apsunkintas pernelyg fragmentuotu ir nesusistemintu teisiniu reglamentavimu.

Kaip vienas iš šios problemos sprendimo būdų siūlytinas teisės aktų kodifikavimas.

Kodifikacija (lot. codificatio) – tai tam tikrą socialinių santykių sritį reguliuojančių teisės aktų jungimas į vientisą sistemą perdirbant jų turinį ir formą. Šitaip sudarytojas siekia susisteminti pasiteisinusias teisės normas, iš esmės perdirbti jų turinį, suteikti norminiams nurodymams aiškesnę loginę struktūrą, juos iš vidaus suderinti šalindamas tarpusavio nedarną ir prieštaravimus, išvalyti norminę medžiagą nuo pasenusių, nepasiteisinusių teisės normų, užtikrinti maksimalų tam tikros santykių srities teisinio reguliavimo išsamumą.⁹⁷

Kodifikacija – tai teisėkūros tobulinimo iš esmės forma. Būdama galiojančios teisės kritika ir apibendrinimas, ji yra ir naujų teisės normų kūryba, kuria siekiama atspindėti visuomenėje subrendusius teisinio reguliavimo poreikius, užpildyti teisinio reguliavimo spragas, vietoj nepasitvirtinusių normų sukurti naujas. Kodifikacijos kūrinys yra naujas suvestinis pastovaus turinio teisės aktas (kodeksas, statutas, įstatai ir t. t.), pakeičiantis iki tol tam tikru klausimu galiojusius teisės aktus.⁹⁸

Lietuva tikrai nėra vienintelė valstybė, susidurianti su tokia problema. Su panašiais sunkumais susiduria daugelis valstybių, todėl galima pasinaudoti patirtimi tų valstybių, kurios šią problemą imasi spręsti ir tą daro sėkmingai.

Švedijoje jau 1999 sausio 1 d. įsigaliojo Aplinkos kodeksas, pakeitęs iki tol galiojusius 15 su aplinka susijusių įstatymų.

⁹⁶ Stookes P. A Practical Approach to Environmental Law. P. 13.

⁹⁷ Vaišvila A. Teisės teorija. P. 357.

⁹⁸ Ten pat.

[Švedijos] aplinkos kodekso tikslas yra skatinti išliekamąjį vystymąsi, kuris užtikrins sveiką ir švarią aplinką dabarties ir ateities kartoms. Tam pasiekti kodeksas taikomas taip, kad:

- žmogaus sveikata ir aplinka būtų apsaugota nuo žalos ir nuostolių, kurie sukelti teršėjų ar kitu poveikiu;
- vertinga natūrali ir kultūrinė aplinka būtų apsaugota ir išlaikyta;
- būtų išlaikyta biologinė įvairovė;
- žemės, vandens ir fizinės aplinkos naudojimas bendrai būtų toks, kuris užtikrintų ilgalaikį gerą valdymą ekologine, socialine, kultūrine ir ekonomine prasmėmis;
- būtų skatinamas pakartotinis panaudojimas, perdirbimas, kartu ir kitas medžiagų, žaliavų ir energijos panaudojimas, kurio pagalba nusistovėtų ir būtų išlaikomas natūralus ciklas.⁹⁹

Šie išvardinti tikslai puikiai tinka apibūdinti, ko siekiama saugant žemę teisinėmis priemonėmis.

Vokietijoje šiuo metu yra rengiamas Aplinkos kodekso projektas. Rengėjai pateikia 10 simbolinių priežasčių, kodėl šis kodeksas yra reikalingas:¹⁰⁰

- 1) tai yra politinis mandatas. Vokietijos valdančiosios politinės partijos, sudarydamos koaliciją, įsipareigojo pasiekti Europoje ir Vokietijoje aukštą sveikatos ir aplinkos apsaugos lygį tokiu reglamentavimu, kuris būtų tiek nebiurokratiškas ir rentabilus, kiek tik įmanoma;
- 2) pribrendo laikas priimti aplinkos kodeksą, nes tokia galimybė svarstoma jau du dešimtmečius;
- 3) buvo palankiai reformuota Vokietijos federalinė sistema, pirmą kartą federalinei Vyriausybei suteikiant teises savo atsakomybe reguliuoti gamtos apsaugą ir vandens teisę nuo aukščiausio lygio iki žemiausio;
- 4) Aplinkos kodeksas supaprastins ir suvienodins aplinkos teisę ir sumažins biurokratiją;
- 5) Aplinkos kodeksas supaprastins licencijavimo procedūras integruoto projektų patvirtinimo priemonių pagalba;
- 6) Aplinkos kodeksas supaprastins aplinkos teisės taikymą;
- 7) Aplinkos kodeksas sukurs teisinius rėmus, kurie užtikrins stabilumą ir tęstinumą dešimtmečiams, kaip tai padarė Civilinis kodeksas civilinėje teisėje. Taip bus išvengta tolesnės aplinkos teisės dezintegracijos ir iš to sekančio nesusijusių individualių sprendimų chaoso;
- 8) Aplinkos kodeksas sustiprins visos aplinkos apsaugą;

⁹⁹ Malm M. H. The Environmental Code. - [žiūrėta 2008-09-21]. - Internetė: <<http://www.naturvardsverket.se/en/In-English/Menu/Legislation-and-other-policy-instruments/The-Environmental-Code/>>

¹⁰⁰ 10 Good Reasons for an Environmental Code. - [žiūrėta 2008-09-21]. - Internetė: <http://www.bmu.de/english/environmental_code/downloads/doc/41356.php>

9) Aplinkos kodeksas suderins aplinkos teisę su Europa;

10) Aplinkos kodeksas paskatins inovacijas. Aplinkos kodeksas modernizuos aplinkos teisę ir parengs ją ateičiai.

Kodekso autoriai užsibrėžę tikslus paskatinti visos aplinkos būklės ir aplinkos politikos gerėjimą. Laukiamas poveikis, t.y. supaprastinimas ir modernizavimas, padarys jį pavyzdiniu gero valdymo modeliu europiniu lygiu.

Kodifikacijai būdingi tokie požymiai:

2) kodifikuojant formuluojamos normos, kurios reguliuoja svarbiausius, esminius visuomeninio gyvenimo klausinius, nustato norminius tam tikros teisės šakos pagrindus;

3) kodifikuojant sukurtas teisės aktas reguliuoja plačią arba gana plačią santykių sritį;

4) būdamas teisėkūros tobulinimo rezultatas, kodifikacijos aktas yra suvestinis aktas, sutvarkantis tarpusavyje susijusius teisinius nurodymus;

5) kodifikuojant siekiama sukurti pastovesnes teisės normas, skirtas ilgai galioti. Kodifikuoto akto veiksmingumas labai priklauso nuo to, ar įstatymų leidėjas užčiuopė objektyvias socialinės raidos tendencijas, kurias norima paversti tokio akto teisinio reguliavimo objektu;

6) kodifikuotas aktas visada yra reikšmingas teisinės kūrybos aktas, o apimties atžvilgiu – sudėtingos struktūros.¹⁰¹

Teisės literatūroje ir praktikoje skiriamos kelios kodifikacijos rūšys: 1) visuotinė kodifikacija, kuria siekiama susisteminti visų pagrindinių teisės šakų teisės normų aktus; 2) šakinė kodifikacija, apimanti vienos teisės šakos įstatymus (CK, BK, Darbo ir kiti kodeksai); 3) speciali kodifikacija – tai išleidimas aktų, reguliuojančių tam tikram teisės institutui būdingus socialinius santykius (Mokesčių, Muitų, Miškų kodeksai ir kt.).¹⁰²

[Kodeksas –] tai stambus suvestinis tiesioginio taikymo aktas, detalai ir konkrečiai reglamentuojantis tam tikrą santykių sritį. Jis apima arba visas tam tikros šakos normas (Baudžiamasis kodeksas), arba tik pačią svarbiausią teisės normų dalį (Civilinis kodeksas, Darbo kodeksas). Kartu su normomis-principais ir normomis-sąvokomis kodeksai formuluoja tiesioginio reguliavimo normas. Jo struktūrą sudaro dvi dalys - bendroji ir specialioji: bendrosios dalies teisės normos formuluoja kodekso tikslus, nustato specialiosios dalies teisės normų taikymo, naudojimosi principus, apibrėžia bendrąsias sąvokas, specialiojoje dalyje išdėstomos tiesioginio taikymo, naudojimosi normos.¹⁰³

Kodifikuoti visas žemės teisinę apsaugą reglamentuojančias normas viename akte nepavyktų dėl to, kad ji reguliuojama ypatingai kompleksiskai. Nemažai žemės teisei priskiriamų

¹⁰¹ Vaišvila A. Teisės teorija. P. 357-358.

¹⁰² Ten pat. P. 358.

¹⁰³ Vaišvila A. Teisės teorija. - Vilnius: Justitia, 2000. P. 284.

normų randama civiliniame, administracinių teisės pažeidimų kodeksuose. Aptariamoms normoms priklauso dvejoms teisės šakoms – žemės ir aplinkos. Todėl, siekiant pirmiausia sukurti nuoseklią žemės teisinės apsaugos sistemą, o vėliau tinkamai ir kiek įmanoma lengviau ją įgyvendinti, siūlytinas dviejų svarbiausių žemės teisinę apsaugą reglamentuojančių teisės šakų (žemės ir aplinkos) normų kodifikavimas.

Lietuvoje žemės santykius reglamentuoja 238 įstatymai ir poįstatyminiai aktai su jų pakeitimais bei papildymais ir 444 su jais susiję norminiai teisės aktai. Dėl norminių teisės aktų gausos, nuolatinio jų keitimo ir papildymo kyla jų aiškinimo ir įgyvendinimo problemų, ir tai sudaro sąlygas teisinių santykių dalyviams piktnaudžiauti savo teisėmis. Todėl pribrendo reikalas sisteminti ir kodifikuoti žemės santykius reglamentuojančias žemės teisės normas, parengti ir išleisti Žemės kodeksą.¹⁰⁴

Taigi tiek teisės mokslas, tiek kitų valstybių praktika byloja, jog kodifikacija teigiamai paveikia teisinius santykius. Kodifikacija yra turiningas sisteminimas, atliekamas valstybės institucijos. Kodifikacija visada reiškia esminį tam tikro krašto teisinės minties ir teisėkūros žingsnį pirmyn.¹⁰⁵ Priėmus aplinkos ir žemės kodeksus, žemės teisinė apsauga, šiuo metu įtvirtinta gausybėje teisės aktų, taptų kur kas efektyvesnė.

Reformuojant šią teisės sistemos dalį būtų tikslinga atsižvelgti į tarptautinius principus, susijusius su žemės teisine apsauga, juos įtraukiant į kodeksų projektus.

Siūlomų kodeksų reguliavimo apimtis, struktūra, tarpusavio suderinamumas ir kiti klausimai jau yra už šio darbo tikslų – tai galėtų būti puiki tema tolesniems moksliniams tyrimams.

¹⁰⁴ Monkevičius E. Žemės teisė. P. 30.

¹⁰⁵ Vaišvila A. Teisės teorija. - Vilnius: Justitia, 2004. P. 359.

Trečias skyrius. TEISMINĖS PRAKTIKOS ŽEMĖS TEISINĖS APSAUGOS KLAUSIMAI ANALIZĖ

Dėl plataus ir nepakankamai susisteminto žemės teisinės apsaugos reglamentavimo tarp visuomenės narių kyla daug ginčų, nemaža dalis iš kurių pasiekia teismus. Dėl ribotos darbo apimties neįmanoma šiame darbe apžvelgti gausios teismų praktikos šioje srityje.

Analizei buvo pasirinkta siaura, tačiau palyginti probleminė teismų praktikos sritis, susijusi su atsinaujinančių energijos šaltinių naudojimu šalies ūkyje.

Administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-753/2008¹⁰⁶ pareiškėjos skundu kreipėsi į Klaipėdos apygardos administracinį teismą, prašydamos panaikinti Kretingos rajono savivaldybės tarybos sprendimo dalį dėl žemės sklypuose numatomų dviejų vėjo elektrinių statybos; Kretingos rajono savivaldybės statybos leidimo dalį dėl žemės sklypuose numatomų dviejų vėjo elektrinių statybos. Pareiškėjos skunde nurodė, kad Kretingos rajono savivaldybės tarybos sprendimu buvo patvirtintas detalusis planas, kurio sprendiniais nustatyta galimybė statyti vėjo elektrines. Pareiškėjų nuomone, minėtas detalusis planas yra neteisėtas tiek dėl procesinių, tiek dėl materialinių teisės normų pažeidimų, nes buvo pažeista detaliųjų planų viešo svarstymo tvarka, detaliojo plano sprendiniai neatitinka Lietuvos Respublikos Konstitucijos, Civilinio kodekso, Statybos įstatymo ir statybos norminių teisės aktų reikalavimų, pažeidžia Europos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Pirmojo protokolo 1 straipsnio nuostatas bei riboja nuosavybės teisę, mažina sklypo ir jame esančių statinių vertę. Pareiškėjos pažymėjo, kad nustatyta sanitarinė apsaugos zona varžo jų nuosavybės teises, nes įeina į jų nuosavybės teise valdomų žemės sklypų dalį.

Byloje keliamas klausimas dėl sanitarinės apsaugos zonos įtakos žemės sklypui. Sanitarinė apsaugos zona – aplink stacionarų taršos šaltinį arba keletą šaltinių, taip pat šalia kelių esanti teritorija, kurioje dėl galimo neigiamo poveikio žmonių sveikatai galioja nustatytos specialiosios žemės naudojimo sąlygos¹⁰⁷. Iš vienos pusės zonos nustatymą galima pavadinti žemės savininko, į kurio sklypą patenka ši zona, teisių ribojimu: sanitarinės apsaugos zonos teritorijoje negali būti statomi gyvenamieji namai, viešbučiai ar kiti trumpalaikio apgyvendinimo pastatai, švietimo, sveikatos priežiūros ir slaugos įstaigos, neturi būti įrengiamos vandenvietės, kurioms turi būti nustatytos sanitarinės apsaugos juostos, taip pat rekreacijos teritorijos ir pramoginių renginių atviri ar uždari statiniai. Tačiau iš kitos pusės zonos nustatymas padeda to sklypo, kurio naudai nustatyta zona, savininkui naudotis savo teisėmis užsiimant leistina ūkine

¹⁰⁶ 2008 m. birželio 5 d. Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-753/2008.

Sanitarinių apsaugos zonų ribų nustatymo ir režimo taisyklės. Patvirtinta Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2004 m. rugpjūčio 19 d. įsakymu // Valstybės žinios, 2004, Nr. 134-4878.

veikla apsaugant aplinką nuo neigiamo poveikio. Šioje situacijoje susiduria keli teisės saugomi gėriai: teisė į nuosavybę, teisė į veiklos laisvę, aplinkos apsauga nuo neigiamo poveikio, žemės teisinė apsauga plačiąja prasme dėl atsinaujinančių energijos šaltinių naudojimo. Visa tai reglamentuojama sudėtingoje žemės teisinę apsaugą užtikrinančių teisės aktų sistemoje. Svarbu pabrėžti, kad nei vienas iš šių gėrių neturi iš anksto nustatytų prioritetų prieš kitus, todėl teismas kiekvieną atskirai ir jų sąveiką kartu vertina konkrečioje byloje. Be išvardintų teisinių motyvų negalima pamiršti ir ekonominių – kaimyninių sklypų savininkai gali siekti finansinės naudos iš verslu užsiimančių energetikos projektų vystytojų, savo pasipriešinimą sutikdami sumažinti už tam tikrą sumą. Todėl teismams labai svarbu kiekvienoje byloje užtikrinti, kad žemės teisinės apsaugos normos nebūtų naudojamos siekiant nepagrįstai praturtėti. Prielaidos tokiai neteisėtai naudai būtų sumažintos, jei ūkio subjektams būtų aiški žemės teisinę apsaugą reglamentuojančių teisės aktų sistema ir jie galėtų protingomis pastangomis gauti visus reikiamus leidimus, sugebėdami nenusižengti teisės normų reikalavimams. Aiški sistema sumažintų subjektyvųjį elementą sprendimų priėmimo, prisidėtų kovojant su korupcija. Galų gale piliečiai, manantys, kad jų teisės buvo pažeistos, turėtų aiškesnes gaires ginant savo interesus.

Ši byla yra geras pavyzdys, kad aplinkos ir žemės teisės normos nėra aiškos net teismams. Pirmos instancijos teismas klydo interpretuodamas Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo nuostatas dėl ikiteisminio ginčų nagrinėjimo, teigdamas, kad ginčams dėl teritorijų planavimo dokumentų sprendinių yra privaloma ikiteisminė tvarka. Lietuvos Vyriausiasis Administracinis Teismas panaikino tokį sprendimą pataisęs, kad tokią tvarką galima pasirinkti, bet ji nėra privaloma. Be to, žemės teisinės apsaugos procese gausu skirtingų naikinamųjų terminų. Iš vienos pusės tokie terminai užtikrina proceso eigą, kad būtų išvengta jo vilkinimo, tačiau iš kitos pusės tai gali užkirsti kelią asmenims ginti savo teises. Šiuo atveju buvo taikomi bendrieji administracinių bylų teisenos terminai, tačiau teritorijų planavimo procese įvairių terminų taip pat netrūksta.

Administracinėje byloje Nr. A2 - 1372 - 05¹⁰⁸ pareiškėjas Klaipėdos apskrities viršininko administracija kreipėsi į teismą ir prašė panaikinti atsakovo Klaipėdos rajono savivaldybės administracijos išduotą projektavimo sąlygų sąvadą ir statybos leidimą. Pareiškėjas nurodė, kad atsakovas neteisėtai išdavė projektavimo sąlygų sąvadą ir leidimą statyti šešias vėjo jėgaines. Šioje byloje Lietuvos Vyriausiasis Administracinis Teismas, pasisakydamas dėl apelianto argumento, kad teismas negynė žemės sklypo, kuriame statomos vėjo jėgainės, savininko ir investuotojų interesų, palietė labai svarbų klausimą: LR CK 4.37 straipsnis nustato, kad nuosavybės teisė - tai teisė savo nuožiūra, nepažeidžiant įstatymų ir kitų asmenų teisių ir

¹⁰⁸ 2005 m. spalio 14 d. Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A² - 1372 - 05.

interesų, valdyti, naudoti nuosavybės teisės objektą ir juo disponuoti. Tokios pačios nuostatos taikytinos ir ūkinei veiklai. Todėl savininko ar ūkinės veiklos subjekto teisės, nustatius, kad savininkas naudodamasis ar disponuodamas savo turtu ar ūkinės veiklos subjektas savo veikla pažeidžia kitų asmenų teises ar interesus, negali būti ginamos. Nors Seimo 2002 m. spalio 10 d. nutarimu Nr.IX-1130 patvirtintos Nacionalinės energetikos strategijos 39 punkto 3 papunktis, kaip ir nurodo apeliantas, numato, kad valstybė remis vėjo, vandens ir saulės energijos panaudojimo bei kitų atsinaujinančių ir atliekinių energijos išteklių vartojimo projektų įgyvendinimą, tačiau suprantama, kad valstybės remiama veikla irgi turi būti teisėta. Iš tokios teismo pozicijos darytina išvada, kad aplinkosauginių tikslų siekimas naudojant atsinaujinančius energijos šaltinius turi būti teisėtas. Čia galima išvelgti ūkio subjekto bandymą siekti ekonominio rezultato neteisėtais veiksmais, tačiau galima daryti ir išvadą, kad vykdant sudėtingus žemės teisinės apsaugos reikalavimus buvo suklysta dėl neaiškios teisės aktų sistemos.

Administracinėje byloje Nr. A⁵-693/2004¹⁰⁹ pareiškėjai skundu kreipėsi į Klaipėdos apygardos administracinį teismą prašydami panaikinti Klaipėdos rajono savivaldybės tarybos sprendimą. Nurodė, kad su jiems nuosavybės teise priklausančiais sklypais besiribojančiame trečiojo suinteresuoto asmens sklype planuojama vėjo jėgainių statyba. Siekdamas pakeisti pagrindinę tikslinę paskirtį ir suformuoti sklypus vėjo jėgainių statybai, trečiasis suinteresuotasis asmuo organizavo detaliojo planavimo procesą, kuris buvo baigtas skundžiamu sprendimu patvirtinus detalųjį planą. Plano sprendinių nustatyta, kad trečiojo suinteresuoto asmens sklypuose gali būti statomos vėjo jėgainės. Klaipėdos rajono savivaldybės tarybos sprendimas yra neteisėtas, nes buvo pažeista detaliųjų planų derinimo, viešo svarstymo ir tikrinimo tvarka, detaliojo plano sprendiniai neatitinka Konstitucijos, Civilinio kodekso, Statybos įstatymo ir statybos norminių teisės aktų reikalavimų, taip pat pažeidžia Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos pirmojo protokolo 1 straipsnio nuostatas bei riboja jų, kaip savininkų, teisę nuosavybės teise priklausančiame sklype netrukdomai užsiimti teisėta veikla, mažina priklausančio sklypo ir jame esančių statinių rinkos vertę.

Byloje atsakovas ir tretysis suinteresuotas asmuo nurodė, kad pareiškėjų žemės sklypai, juose nustatius SAZ, negali būti vertinami kaip planuojamoji teritorija, nes teritorijos tvarkymo režimas, žemės sklypo paskirtis keičiama tik trečiojo suinteresuoto asmens žemės sklypams, pareiškėjų žemės sklypai yra žemės ūkio paskirties, SAZ nustatymas niekaip netrukdo jų naudoti pagal tikslinę paskirtį. Teismas, nagrinėdamas šį atsakovo ir trečiojo suinteresuoto asmens argumentą, pažymėjo, kad nuosavybės teisė – tai teisė savo nuožiūra, nepažeidžiant įstatymų ir

¹⁰⁹ 2004 m. gruodžio 24 d. Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-693/2004.

kitų asmenų teisių ir interesų, valdyti, naudoti nuosavybės teisės objektą ir juo disponuoti (CK 4.37 straipsnio 1 dalis). Žemės savininkas, naudodamas privataus žemės sklypo teritoriją ūkinei ir kitai veiklai, negali pažeisti nustatytos pagrindinės tikslinės žemės naudojimo paskirties, specialiųjų žemės ir miško naudojimo sąlygų, veiklos apribojimų ir žemės servitutų, turi laikytis teritorijos tvarkymo reikalavimų, kuriuos nustato teritorinio planavimo dokumentai. Plėtojantys ūkinę ir kitokią veiklą, naudojantys žemę, gamtos ir rekreacijos išteklius suplanuotoje teritorijoje asmenys laikomi planavimo dokumentų vykdytojais, jiems planuose nustatytos žemės sklypo naudojimo ir veiklos plėtojimo sąlygos, teisės ir prievolės privalomos.

Taigi šioje situacijoje žemės teisinė apsauga įgyvendinama teritoriniu planavimu konkretizuojant žemės sklypo naudojimo būdą (žemės sklypo savininko teisių, numatytų Civilinio kodekso 4.40 straipsnyje ir Žemės įstatyme, turinį). Teismas išaiškino, kad teritorinis planavimas dar smulkinamas į detalųjį planavimą ir specialųjį planavimą.

Vienas svarbiausių teritorijų planavimo dokumentų, konkretizuojančių žemės sklypo savininko teises, yra detalusis planas. Jis visada susijęs su konkrečiais, vietos atžvilgiu aiškiai identifikuojamais žemės sklypais (teritorijomis) ir yra privaloma sąlyga tam tikrai asmenų veiklai konkrečiame žemės sklype plėtoti. Detaliųjų planų ypatumas tas, kad juose nustatomas detalus žemės sklypo juridinis statusas. Tai atliekama numatant konkrečius sprendinius (tikslinę žemės naudojimo paskirtį ir jos pakeitimus; skaidomų ir sujungiamų žemės sklypų arba valdų ribas; teritorijos naudojimo pobūdį; įrenginių ir statinių išdėstymo arba išdėstymo pobūdį; urbanistinius, gamtos ir kultūros paveldo, architektūrinius, inžinerinius teritorijos tvarkymo ir naudojimo parametrus; vandens išteklių naudojimo sąlygas; inžinerinės įrangos ir tinklų išdėstymą arba šiai įrangai ir tinklams rezervuojamas teritorijas; žemės servitutus), kurie patvirtinti įgyja juridinę galią. Detaliojo plano sprendiniai nustato (keičia, papildo) teritorijos tvarkymo režimą – teritorijos naudojimo būdo ir veiklos joje plėtojimo reikalavimų ir apribojimų visumą. Rengiant detalųjį planą įvertinamos gretimybės (su planuojamąja teritorija besiribojantys žemės sklypai ar miško valdos, valstybės saugomos teritorijos ar objektai, nekilnojamasis turtas, apsauginės zonos, inžinerinės infrastruktūros objektai), darančios įtaką detaliojo plano sprendiniams, tačiau teritorijos tvarkymo režimas joms nenustatomas.

Ginčijamu administraciniu aktu patvirtintas trečiojo suinteresuoto asmens žemės sklypų detalusis planas, t. y. būtent šiems žemės sklypams nustatytas teritorijos tvarkymo režimas. Teismas pažymėjo, vieno sklypo detalusis planas neįtakoja kito sklypo detaliojo planu nustatomų statinių aukščio, užstatymo tankio, intensyvumo ar kitų privalomųjų teritorijos tvarkymo režimo reikalavimų, kurie nustatomi kiekvieno detaliojo planavimo objekto atveju. Tačiau patvirtinus vieno sklypo detalųjį planą, juo yra galimybė gretimiems žemės sklypams nustatyti specialųjį teritorijos tvarkymo režimą. Nagrinėjamoje byloje pagal planavimo sąlygas

parengtas ir patvirtintas SAZ nustatymo projektas tapo sudėtine gretimo sklypo detaliojo plano dalimi. Savo esme aplinką teršiančių objektų SAZ projektai yra specialaus planavimo dokumentai. Skirtingai nuo detaliojo planavimo, kuriuo siekiama nustatyti žemės sklypo veiklos sąlygas, specialiuoju planavimu nustatomos vienos ar keleto veiklos sričių bei žemės naudmenų plėtros ir tvarkymo programos, sąlygos ir sprendiniai, kurie gali nesutapti su detaliai planuojamo žemės sklypo ribomis. SAZ projektavimo tikslas – visuomenės sveikatos apsauga. SAZ žemės naudotojas SAZ skirtą teritoriją privalo tvarkyti pagal projektą ir atsižvelgdamas į nustatytus ūkinės veiklos apribojimus bei reglamentus. Žemės, kurioje nustatoma SAZ, naudotojai tampa SAZ naudotojais, dėl to jiems nustatoma pareiga SAZ tvarkyti pagal projektą, atsižvelgiant į apribojimus, reglamentus. Atitinkamai teritorija, kuriai nustatoma SAZ, tampa suplanuota teritorija, joje nustatomos naudojimo ir veiklos plėtojimo sąlygos, teisės ir prievolės, taigi konkretizuojamas žemės sklypo, kuriam nustatoma SAZ, savininko nuosavybės teisių turinys, jį apribojant visuomenės sveikatos interesais. SAZ nustatymu teritorija yra planuojama, tačiau specialiuoju būdu, t. y. nėra laikoma detaliai planuojama teritorija.

Dėl tokio sistemos sudėtingumo, jos išdėstymo skirtinguose savo turiniu ir galia teisės aktuose žemės teisinė apsauga tampa sunkiai įgyvendinamu uždaviniu tiek žemės naudotojams, tiek gretimų sklypų naudotojams, tiek šios apsaugos teisės normas taikantiems teismams. Tinkamo žemės teisinės apsaugos įgyvendinimo uždavinius atsinaujinančių energijos šaltinių plėtojimo srityje apsunkina ir žmonių konservatyvumas, priešinimasis naujovėms, nežinojimas apie alternatyvių energijos šaltinių naudą, apie mokslškai pagrįstą jų poveikio aplinkai vertinimą, apie vyraujančių tradicinių energijos šaltinių sukeltas neigiamas pasekmes aplinkai. Šias problemas turėtų padėti šalinti žemės teisinės apsaugos sistemos tobulinimas ir, be abejo, visuomenės švietimas žemės teisinės apsaugos klausimais.

PABAIGA

Atlikus magistro baigiamojo darbo tyrimą darbo tikslas išanalizuoti ir nustatyti žemės teisinės apsaugos esminius teorinius ir praktinius aspektus bei teisiniu požiūriu įvertinti šios apsaugos veiksmingumą praktikoje buvo pasiektas.

Darbe, remiantis Lietuvos Respublikos ir užsienio šalių teisės norminiais aktais bei moksline literatūra, buvo pateikta žemės teisinės apsaugos samprata, atlikta žemės teisės išskyrimo kaip atskiros teisės šakos analizė, išanalizuota teisės aktų, reglamentuojančių žemės teisinę apsaugą, sistema bei pateiktas jos vertinimas, atlikta žemės teisinės apsaugos Lietuvoje atitikimo Europos Sąjungos ir pagrindiniams tarptautiniams principams bei teismų praktikos analizė.

Išvados gautos pasitelkiant teisės moksle pasiteisinusius metodus, apibendrinus ne vieną šaltinį, todėl darytinos išvados yra pakankamai patikimos. Darbe neanalizuotas Europos Sąjungos teisės aktų aplinkos apsaugos srityje *de facto* įgyvendinimas Lietuvos Respublikoje, taip pat apsiribota tik pasiūlymų kodifikuoti aplinkos ir žemės teisės šakas, nesigilinant į kodeksų turinį ir struktūrą. Todėl šios problemos lieka atviros tolesniems moksliniams tyrimams.

Darbo pradžioje iškelta hipotezė, kad žemė teisinėmis priemonėmis Lietuvos Respublikoje yra saugoma pakankamai, jog būtų užkirstas kelias žmogaus veiklos žalingam poveikiui aplinkai ar toks poveikis jai būtų maksimaliai apribotas, nepasitvirtino, nes, remiantis atlikto tyrimo medžiaga matyti, kad žemės teisinė apsauga yra nuolatinis procesas, atsiranda naujų būdų saugoti žemę, bet kartu atsiranda ir naujų grėsmių jai. Lyginant su labiau išsivysčiusiomis šalimis matyti, kad žemės teisinės apsaugos sistema Lietuvoje atsilieka tiek savo turiniu, tiek forma. Padėtį šiek tiek gelbsti tai, kad Europos Sąjungos teisės aktų dėka yra nustatoma vadinamoji minimali aukšto lygio apsauga.

IŠVADOS

1. Lietuvos Respublikos teisės sistemoje nesuformuota vieninga žemės sąvoka. Ši problema lemia painiavą analizuojant žemės teisinę apsaugą kaip visumą ir ją įgyvendinant.

2. Žemės teisinė apsauga turi būti suprantama kaip žemės teisė ir aplinkos teisė integruojanti sąvoka. Pasitelkus ją galima naujai pažvelgti į šios srities reglamentavimo problemas. Žemė teisinėmis priemonėmis turi būti saugoma, nes vienu atveju, nesaugant turtinių teisių į žemę, ji nustos būti civilinės apyvartos objektu, taigi neliks turtinių santykių objektu, kitu atveju, nesaugant žemės nuo kenksmingo, žalingo poveikio, šis objektas praras savo teikiamą naudą ir tai netgi gali turėti įtakos gyvybės žemėje sumažėjimui ar išnykimui

3. Žemės ir aplinkos teisės šakos yra daug kuo susiję, bet takoskyra tarp jų gali būti rasta, žemės teisei priskyrus subjektų turtinis santykis dėl specifinio objekto – žemės, o aplinkos teisės reguliavimui palikus neturtinius santykius dėl šio objekto. Nors žemė suprantama kaip aplinkos dalis, tačiau teisinio reguliavimo prasme žemės teisė yra atskira nuo aplinkos teisės.

4. Lietuvos teisės aktuose ir literatūroje vartojamas terminas „aplinkos apsaugos teisės šaka“. Tikslus šios teisės šakos pavadinimas turėtų būti „aplinkos teisė“, kuris teisiniuose tekstuose užsienio kalba vartojamas kaip turintis platesnę reikšmę už terminą „environmental protection law“ („aplinkos apsaugos teisė“). Todėl šios teisės šakos lietuviškas pavadinimas tikslintinas ir keistinas vartojant terminą „aplinkos teisės šaka“.

5. Europos Bendrijos teisės aktai tiesiogiai neapima žemės teisės klausimų, tačiau dėl šios teisės ir aplinkos teisės šakų neperskiriamumo Bendrijos aplinkos teisės aktai įtakoja ir žemės teisinį reglamentavimą, o juo labiau žemės teisinę apsaugą, kuri įgyvendinama abiejų minėtų teisės šakų normomis.

6. Būdama Europos Sąjungos nare, Lietuva kartu įgyvendina ir jos politiką aplinkos apsaugos (kartu – ir žemės teisinės apsaugos) srityje, tokiu būdu yra laikomasi minimalios „aukšto lygio“ aplinkos apsaugos, o kartu ir įgyvendinami pasauliniai aplinkos teisės principai ir standartai.

7. Teorinis Europos Sąjungos žemės teisinės apsaugos modelis, rodos, yra be priekaištų, tačiau praktikoje ši sistema susiduria su sunkumais. Valstybės Narės paprastai laikosi savo formalių įsipareigojimų išleisti įstatymus, rodančius ketinimą įgyvendinti direktyvų nuostatas, bet tai nebūtinai reiškia, kad tokia įstatymų leidyba prilygs direktyvų reikalavimų atitikimui. Dažnai diskrecija, kurią Valstybė Narė turi pasirinkdama metodus, kuriais įgyvendinami direktyvos reikalavimai, yra panaudojama tokiu būdu, kad minimaliai būtų įgyvendinti Direktyvos tikslai.

8. Valstybės teritorija yra valdoma remiantis valstybių suvereniteto doktrina, todėl tarptautinė teisė tiesiogiai žemės klausimų nereglamentuoja, arba reglamentuoja tiek, kiek su tokiu reglamentavimu yra linkusi sutikti pati valstybė, prisiimdama tarptautinius įsipareigojimus. Tačiau atskirų valstybių (tarp jų – ir Lietuvos) žemės teisinės apsaugos klausimus vis dėlto apima tarptautinė aplinkos teisė (tiek, kiek kiekviena valstybė dalyvauja atskirose organizacijose, sutartyse ar konvencijose).

9. Lietuva, būdama Europos Sąjungos nare, laikosi jos nustatytų aplinkos (kartu – ir žemės teisinės apsaugos) principų, o būdama platesnės tarptautinės bendruomenės nare turi atsižvelgti ir į pastarosios nustatomas normas.

10. Žemės teisinė apsauga Lietuvoje reglamentuojama didelėje teisės aktų įvairovėje. Dalis šių aktų yra kodifikuoti (civilinis kodeksas, administracinių teisės pažeidimų kodeksas), likusi dalis – tai pavieniai teisės aktai, kurie sistemą tarpusavyje išlaiko tik dėka teisės aktų juridinės galios.

11. Nors Lietuvos Respublikos Konstitucijoje pagrindiniai Europos Sąjungos aplinkos politikos principai (atsargumo, kad reikia imtis prevencinių veiksmų, kad žala aplinkai pirmiausia turėtų būti atitaisoma ten, kur yra jos šaltinis, ir kad žalą atlygina teršėjas) tiesiogiai ir neįtvirtinti, tačiau Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas išaiškino, kad Konstitucijoje šie principai yra nustatyti netiesiogiai.

12. Programinio pobūdžio teisės aktas, įtvirtinantis nacionalinės aplinkos apsaugos politikos ir aplinkos teisės sistemos pagrindus, valstybinio aplinkos apsaugos valdymo sistemą yra aplinkos apsaugos įstatymas. Buvo pasirinktas toks modelis, kad Aplinkos apsaugos įstatymas laikomas pagrindiniu, bendro pobūdžio teisės aktu, o šalia jo priimami teisės aktai, reguliuojantys atskirų aplinkos objektų naudojimo ir apsaugos santykius. Tačiau problemų kaip tik ir gali kilti dėl to, kad šios srities reglamentavimas vykdomas priimant atskirus vienodos galios teisės aktus: išryškėja tarpusavio suderinimo būtinumas, o nepavykus suderinti – neaišku, kuriam aktui reikia teikti pirmenybę.

13. Teisinio reguliavimo trūkumas yra tai, kad Lietuvoje nėra įstatymo dirvožemio problemoms spręsti. Reikalavimai ir nuostatos, reglamentuojantys dirvožemių naudojimą ir apsaugą, įrašytos į kitus įstatymus. Dėl nevisiškai nustatytos dirvožemio apsaugos tvarkos nėra aiškių kriterijų dirvožemio būklei įvertinti. Kol ši spraga egzistuoja, Lietuvos dirvožemio būklė pamažu blogėja – guostis galima tik tuo, kad kritinės ribos dar nepasiekė. Šiuo atžvilgiu Lietuva atsilieka nuo minimalios Europos Bendrijos aukšto lygio apsaugos, nes Europos Sąjungos institucijose jau svarstomas Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, nustatančios dirvožemio apsaugos sistemą, projektas. Nors Lietuvoje 1998 metais taip pat buvo svarstomas dirvožemio

apsaugos įstatymo projektas, tačiau ši iniciatyva žlugo siūlomas nuostatas išsklaidžius po kitus įstatymus.

14. Žemės teisinė apsauga be dirvožemio ir žemės gelmių taip pat apima miškų, kraštovaizdžio, saugomų teritorijų reglamentavimą. Pabrėžtina, kad svarbi žemės teisinės apsaugos ypatybė yra jos sistemingumas. Veikiant visuotinio sąryšio dėsniai, vieno aplinkos elemento pokyčiai neišvengiamai sukelia visos sistemos pokyčius. Todėl žemė turi būti saugojama kaip sistema.

15. Išsivysčiusių užsienio valstybių patirtis rodo, kad žemės teisinės apsaugos problemas bandoma spręsti kodifikacijos pagalba. Teigiamam kodifikacijos poveikiui pritariama ir teisės moksle.

16. Kodifikuoti visas žemės teisinę apsaugą reglamentuojančias normas viename akte nepavyktų dėl to, kad ji reguliuojama ypatingai kompleksiskai. Nemažai žemės teisei priskiriamų normų randama civiliniame, administracinių teisės pažeidimų kodeksuose. Aptariamos normos priklauso dvejoms teisės šakoms – žemės ir aplinkos. Todėl, siekiant pirmiausia sukurti nuoseklią žemės teisinės apsaugos sistemą, o vėliau tinkamai ir kiek įmanoma lengviau ją įgyvendinti, siūlytinas dviejų svarbiausių žemės teisinę apsaugą reglamentuojančių teisės šakų (žemės ir aplinkos) normų kodifikavimas.

17. Teismams nagrinėjant žemės teisinės apsaugos bylas, susiduriama su keliais teisės saugomais gėriais: teisė į nuosavybę, teisė į veiklos laisvę, aplinkos apsauga nuo neigiamo poveikio, žemės teisinė apsauga plačiąja prasme dėl atsinaujinančių energijos šaltinių naudojimo. Nei vienas iš šių gėrių neturi iš anksto nustatytų prioritetų prieš kitus, todėl teismas kiekvieną atskirai ir jų sąveiką kartu vertina konkrečioje byloje. Be išvardintų teisinių motyvų negalima pamiršti ir ekonominių. Prielaidos neteisėtumui šioje srityje būtų sumažintos, jei ūkio subjektams būtų aiški žemės teisinę apsaugą reglamentuojančių teisės aktų sistema ir jie galėtų protingomis pastangomis gauti visus reikiamus leidimus, sugebėdami nenusižengti teisės normų reikalavimams. Aiški sistema sumažintų subjektyvųjų elementą sprendimų priėmimo, prisidėtų kovojant su korupcija. Galų gale piliečiai, manantys, kad jų teisės buvo pažeistos, turėtų aiškesnes gaires ginant savo interesus.

18. Dėl teisės sistemos sudėtingumo, jos išdėstymo skirtinguose savo turiniu ir galia teisės aktuose žemės teisinė apsauga tampa sunkiai įgyvendinamu uždaviniu tiek žemės naudotojams, tiek gretimų sklypų savininkams, tiek šios apsaugos teisės normas taikantiems teismams. Tinkamo žemės teisinės apsaugos įgyvendinimo uždavinius atsinaujinančių energijos šaltinių plėtojimo srityje apsunkina ir žmonių konservatyvumas, priešinimasis naujovėms, nežinojimas apie alternatyvių energijos šaltinių naudą, apie moksliskai pagrįstą jų poveikio aplinkai vertinimą, apie vyraujančių tradicinių energijos šaltinių sukeliamas neigiamas pasekmes

aplinkai. Šias problemas turėtų padėti šalinti žemės teisinės apsaugos sistemos tobulinimas ir, be abejo, visuomenės švietimas žemės teisinės apsaugos klausimais.

19. Tiek žemės teisinę apsaugą bendrai, tiek ją sudarančias žemės teisę ir aplinkos teisę reglamentuojančių LR teisės aktų sistema yra keistina. Didelis skaičius teisės aktų, dažna jų kaita, fragmentiškas reglamentavimas, sąvokų vienodumo trūkumas labai apsunkina šia sistema siekiamų tikslų įgyvendinimą.

PASIŪLYMAI:

1. LR žemės įstatymo 2 str. 6 d. keistina įtvirtinant tokią nuostatą: „Žemė – Žemės plutos (litosferos) dalis, apimanti Lietuvos Respublikai priklausančius sausumos plotus ir apibrėžiama gamtinėmis bei ūkinėmis charakteristikomis.”

2. Siekiant teisinės sistemos tikslumo ir pavadinimo atitikimo reguliuojamiems santykiams, siūlytina keisti Lietuvoje paplitusį „aplinkos apsaugos teisės šakos“ terminą į terminą „aplinkos teisės šaka“.

3. Atsižvelgiant į žemės teisinę apsaugą reglamentuojančių teisės aktų gausą, dažną jų kaitą ir tarpusavio suderinamumo stoką, taip pat į išsivysčiusių šalių pavyzdį, siūlytina priimti aplinkos kodeksą ir žemės kodeksą.

4. Atsižvelgiant į kodifikacijos proceso ilgą trukmę bei neginčijamą dirvožemio apsaugos svarbą, Lietuvos Respublikos Seimui ir Vyriausybei siūlytina atnaujinti dirvožemio apsaugos įstatymo priėmimo klausimą dar iki aplinkos kodekso priėmimo, nelaukiant direktyvos, nustatančios dirvožemio apsaugos sistemą, priėmimo, ir tuo labiau nelaukiant jai įgyvendinti skirtų 2 metų termino.

LITERATŪROS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Norminė literatūra:

- 1) Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.
- 2) Lietuvos Respublikos Civilinis kodeksas // Valstybės Žinios, 2000, Nr. 74-2262.
- 3) Lietuvos Respublikos Aplinkos apsaugos įstatymas // Valstybės žinios, 1992, Nr. 5-75.
- 4) Lietuvos Respublikos žemės įstatymas // Valstybės žinios, 1994, Nr. 34-620.
- 5) Lietuvos Respublikos vandens įstatymas // Valstybės žinios, 1997, Nr. 104-2615.
- 6) Konsoliduota Europos Bendrijos Steigimo Sutartis // Valstybės žinios, 2004, Nr. 2-2.
- 7) Sanitarinių apsaugos zonų ribų nustatymo ir režimo taisyklės. Patvirtinta Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2004 m. rugpjūčio 19 d. įsakymu // Valstybės žinios, 2004, Nr. 134-4878.

Teismų praktika:

- 8) Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. rugsėjo 25 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 6 straipsnio pirmosios ir antrosios dalių normų, reguliuojančių vietos savivaldos institucijų teises valstybinės žemės valdymo srityje, ir 24 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1996, Nr. 92-2173.
- 9) Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. birželio 1 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. rugpjūčio 14 d. nutarimo Nr. 329 "Dėl miškams padarytos žalos atlyginimo" 3.4 punkto 3 pastraipos atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. Valstybės žinios, 1998, Nr. 52-1435.
- 10) Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. lapkričio 8 d. nutarimo Nr. 458 "Dėl nuostolių, padarytų gamtai, pažeidus aplinkos apsaugos įstatymus, skaičiavimo metodikos patvirtinimo" atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. - Valstybės žinios, 2003, Nr. 103-4611.
- 11) 2004 m. gruodžio 24 d. Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-693/2004.
- 12) 2005 m. spalio 14 d. Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A² - 1372 – 05.
- 13) 2008 m. birželio 5 d. Lietuvos Vyriausiojo Administracinio Teismo nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-753/2008.

Specialioji literatūra:

- 14) Aleknavičius P. Žemės teisė. - Kaunas: Akademija, 2007.
- 15) Akehurst M., Malanczuk P. Šiuolaikinis tarptautinės teisės įvadas. – Vilnius: Eugrimas, 2000.
- 16) Autorių kolektyvas. Aplinkos apsaugos terminų žodynas lietuvių – anglų – rusų kalbomis. - Vilnius: Aplinkos ministerijos Visuomenės informavimo skyrius, 2000.
- 17) Autorių kolektyvas. Tarptautinių žodžių žodynas. - Vilnius: Alma littera, 2004.
- 18) Bitinaitė V. Mokomasis anglų-lietuvių kalbų teisės terminų žodynas. - Vilnius: Eugrimas, 2008.
- 19) Marcijonas A. Sudavičius B. Ekologinė teisė. - Vilnius: Eugrimas, 1996.
- 20) Monkevičius E. Žemės teisė. - Vilnius: Justitia, 2006.
- 21) Ragulskytė-Markovienė R. Aplinkos teisė: Lietuvos teisės derinimas su ES reikalavimais. Vilnius: Eugrimas, 2005
- 22) Vadapalas V. Tarptautinė teisė. – Vilnius: Eugrimas, 2006.
- 23) Vaišvila A. Teisės teorija. - Vilnius: Justitia, 2000.
- 24) Vaišvila A. Teisės teorija. - Vilnius: Justitia, 2004.
- 25) Venckus Z. Aplinkos apsaugos politika ir teisė. – Vilnius: Technika, 2007.
- 26) Chappelle D. Land law. - Harlow : Pearson Longman, 2006.
- 27) Garner B.A. Black's Law Dictionary. - St. Paul: Thomson West, 2007.
- 28) Gifis S. H. Law Dictionary. - New York: Barron's, 1996.
- 29) Green K., Cursley J. Land law. - Harlow : Houndmills: Palgrave Macmillan, 2004.
- 30) Helm D. Climate-change Policy. – New York: Oxford university press, 2004.
- 31) Louka E. International Environmental Law. – New York: Cambridge university press, 2006.
- 32) Stookes P. A Practical Approach to Environmental Law. – New York: Oxford university press, 2005.
- 33) Thornton J., Beckwith S. Environmental Law. – London: Sweet & Maxwell, 2004.

Elektroniniai šaltiniai:

- 34) 1999-01-29 Lietuvos Respublikos Seimo kaimo reikalų komiteto išvada dirvožemio apsaugos įstatymo projektui Nr.: P-1531. - [žiūrėta 2008-09-21]. - Internetė: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=72035>
- 35) Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. - [žiūrėta 2008-09-21]. - Internetė: <<http://www.autoinfo.lt/webdic/>>

- 36) Dirvožemio apsaugos įstatymo projektas. - [žiūrėta 2008-09-21]. - Internetė: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=69815>
- 37) Europos Parlamento ir Tarybos Direktyvos, nustatančios dirvožemio apsaugos sistemą ir iš dalies keičiančios Direktyvą 2004/35/EB, projektas. - [žiūrėta 2008-09-21]. - Internetė: <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/com_2006_0232_lt.pdf>
- 38) 10 Good Reasons for an Environmental Code. - [žiūrėta 2008-09-21]. - Internetė: <http://www.bmu.de/english/environmental_code/downloads/doc/41356.php>
- 39) Malm M. H. The Environmental Code - [žiūrėta 2008-09-21]. - Internetė: <<http://www.naturvardsverket.se/en/In-English/Menu/Legislation-and-other-policy-instruments/The-Environmental-Code/>>

Gutauskas A. Žemės teisinė apsauga Lietuvoje / Verslo teisės magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. dr. E. Monkevičius. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, 2008. – 49 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe išanalizuota ir įvertinta žemės teisinės apsaugos Lietuvoje efektyvumas ir kokybė, iškeltos teisinio reglamentavimo problemos bei pateikti siūlymai, kaip šias problemas spręsti. Pirmoje darbo dalyje formuluojama žemės teisinės apsaugos sąvoka; antroje - išanalizuotas žemės teisinės apsaugos reglamentavimas tarptautinėje teisėje, Europos Sąjungoje ir Lietuvoje; trečioje – pateikiama teismų praktikos žemės teisinės apsaugos klausimais analizė.

Gutauskas A. Legal protection of land in Lithuania / Master's Work in Business Law. Supervisor prof. dr. E. Monkevičius. – Vilnius: Faculty of Law, Mykolas Romeris University, 2008. – 49 p.

ANNOTATION

Master's work analyzes and evaluates the effectiveness and quality of legal protection of land in Lithuania, raises problems of legal regulation and offers suggestions how to solve these problems. The first part of the work formulates the conception of the legal protection of land; in the second part – the regulation of the legal protection of land in international law, European Union and Lithuania is being analyzed; in the third part – the analysis of practice of the courts on questions of legal protection of land is being presented.

SANTRAUKA

Verslo teisės magistro baigiamojo darbo tema yra aktuali analizuojant žemės teisinio reglamentavimo Lietuvoje problemas. Žemės teisinė apsauga apima žemės ir aplinkos teisės šakų normas (tarptautiniu, Europos Sąjungos ir nacionaliniu lygiu), todėl darbe stengiamasi išsiaiškinti žemės teisinės apsaugos sistemą, jos ypatumus, taikymą ir kylančias problemas. Darbe analizuojamas Lietuvos teisės aktų atitikimas tarptautinei ir Europos Sąjungos teisei, apžvelgiama teismų praktika su žemės teisine apsauga susijusiose bylose.

Darbo uždaviniai:

1. Remiantis Lietuvos Respublikos ir užsienio šalių teisės norminiais aktais bei moksline literatūra pateikti žemės teisinės apsaugos sampratą;
2. Atlikti žemės ir aplinkos teisės, kaip atskirų teisės šakų, reglamentuojančių žemės teisinę apsaugą, išskyrimo analizę;
3. Išanalizuoti teisės aktų, reglamentuojančių žemės teisinę apsaugą, sistemą bei pateikti jos vertinimą;
4. Atlikti žemės teisinės apsaugos įgyvendinimo Lietuvos Respublikos teismų praktikoje analizę.

Darbo struktūrą sudaro trys dalys: pirmoje – formuluojama žemės teisinės apsaugos sąvoka; antroje - išanalizuotas žemės teisinės apsaugos reglamentavimas tarptautinėje teisėje, Europos Sąjungoje ir Lietuvoje; trečioje – pateikiama teismų praktikos žemės teisinės apsaugos klausimais analizė.

Magistro baigiamajame darbe analizuojami ir sisteminami pagrindiniai tarptautinės aplinkos teisės principai, Europos Sąjungos ir Lietuvos Respublikos teisės aktai, įtvirtinantys žemės teisinę apsaugą. Lyginami ir apibendrinami Lietuvos mokslininkų A. Vaišvilos, E. Monkevičiaus, P. Aleknavičiaus, A. Marcijono, B. Sudavičiaus, R. Ragulskytės-Markovienės, Z. Venckaus bei užsienio mokslininkų D. Chappelle, E. Louka, J. Thornton, S. Beckwith ir kitų autorių darbai. Darbe remtasi moksline literatūra, publikuojamais straipsniais, dokumentais, teisės aktais ir internete skelbiama informacija.

Pagrindiniai žodžiai: žemė, aplinka, žemės teisė, aplinkos teisė, žemės teisinė apsauga, kodeksas, kodifikacija.

SUMMARY

The topic of the master's work in business law is relevant for analysis of problems in legal regulation of land in Lithuania. Legal protection of land includes provisions of branches of land law and environmental law (at international, European Union and national level), for this reason attempts were made to ascertain the system of legal protection of land and the peculiarities, application and the problems arising thereof. There were made analyses of conformity of laws of Lithuania to the international law and laws of the European Union, there was also made review of practice of the courts in cases related to the legal protection of land.

Tasks of the work:

1. to present the conception of legal protection of land according to the laws of the Republic of Lithuania and of foreign countries and on the basis of the scientific literature;
2. to make an analysis of the partition of land law and environmental law as separate branches of law regulating legal protection of land;
3. to traverse the system of legal acts regulating legal protection of land and to present an evaluation of it;
4. to perform an analysis of implementation of legal protection of land in the practice of courts of the Republic of Lithuania.

The structure of the work constitutes of three parts: in the first part – the conception of the legal protection of land is being formulated; in the second part – the regulation of the legal protection of land in international law, European Union and Lithuania is being analyzed; in the third part – the analysis of practice of the courts on questions of legal protection of land is being presented.

The main principles of international environmental law, laws of European Union and the Republic of Lithuania that entrench the legal protection of land are being analyzed in the master's work. There is made comparison and summation of works of Lithuanian scientists such as A. Vaišvila, E. Monkevičius, P. Aleknavičius, A. Marcijonas, B. Sudavičius, R. Ragulskytė-Markovienė, Z. Venckus and foreign scientists such as D. Chappelle, E. Louka, J. Thornton, S. Beckwith and others. The work is based on scientific literature, published articles, documents, legal acts and information on the internet.

Keywords: land, environment, land law, environmental law, legal protection of land, code, codification.