

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

TEISĖS FAKULTETAS

VERSLO TEISĖS KATEDRA

KASPARAS KŪRIS

Magistrantūros verslo teisės programos studentas

**SPECIALIŲJŲ PLANŲ IR KITŲ TERITORIJŲ PLANAVIMO DOKUMENTŲ SANTYKIO
TEORINĖS IR PRAKTINĖS PROBLEMOS**

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas: dr. Evaldas Klimas

Recenzentas: doc. dr. Herkus Gabartas

Vertinimas: 10

Vilnius, 2014 m.

TURINYS

TURINYS.....	2
IšVADAS.....	3
I SKYRIUS. TERITORIJŲ PLANAVIMO REGULIAVIMO RAIDA NUO NEPRIKLAUSOMYBĖS ATKŪRIMO IKI 2014 METŲ – SPECIALIŲJŲ PLANŲ TEISINĖS GALIOS PROBLEMOS GENEZĖ	7
II SKYRIUS. SPECIALIOJO TERITORIJŲ PLANAVIMO DOKUMENTŲ TEISINĖS GALIOS NEAPIBRĖŽTIS IR TERITORIJŲ PLANAVIMO SISTEMOS REFORMA IR JOS ĮTVIRTINIMAS	11
2.1. Teritorijų planavimo reformos priežastys ir įtvirtinimo formos.....	12
2.2. Specialiųjų planų teisinio statuso ir darnios plėtros imperatyvo santykis	18
2.3. Teritorijų planavimo reformos naujovės ir jų įvertinimas – poveikis specialiajam teritorijų planavimui	21
III SKYRIUS. NAUJOS REDAKCIJOS TERITORIJŲ PLANAVIMO ĮSTATYME ĮTVIRTINTOS SPECIALIOJO TERITORIJŲ PLANAVIMO DOKUMENTŲ TEISINĖS GALIOS IR SANTYKIŲ SU KITAIŠ TERITORIJŲ PLANAVIMO DOKUMNETAIS PROBLEMOS	31
3.1. Teisės taikymo ir aiškinimo svarba	31
3.2. Teritorijų planavimo dokumentų hierarchija	34
3.3. Teritorijų planavimo dokumentų skirstymas	38
3.4. Teritorijų planavimo dokumentų galiojimo laike problemos.....	49
IŠVADOS.....	55
SANTRAUKA.....	57
SUMMARY	57
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	59

IVADAS

Teritorijų planavimas gali būti suprantamas keliomis prasmėmis. Vienas iš pirmųjų teritorijų planavimo apibrėžimų buvo pateiktas Europos regioninio (teritorinio) planavimo chartijoje (dar vadinama *Torremolinos* chartija), kuri buvo priimta 1983 metais vykusioje Europos Tarybos ministrų, atsakingų už regioninį planavimą, konferencijoje. Pagal šia Chartiją teritorijų planavimas – geografinė ekonominės, socialinės, kultūrinės ir ekologinės visuomeninės politikos išraiška, kurią būtina derinti su žemės naudojimo politika. Be to, planavimas turi būti demokratiškas, funkcionalus ir ilgalaikis¹.

Pagal šiuo metu galiojančią Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo redakciją (toliau – TPI), teritorijų planavimas yra procesas, kuriuo siekiama darnaus teritorijų vystymo ir kuris apima žemės naudojimo prioritetų, aplinkosaugos, visuomenės sveikatos saugos, paveldosaugos ir kitų priemonių nustatymą, gyvenamųjų vietovių, gamybos, inžinerinės ir socialinės infrastruktūros sistemų kūrimą, sąlygų gyventojų užimtumui reguliuoti ir veiklai plėtoti sudarymą, visuomenės ir privačių interesų suderinimą². Nors įvairiuose šaltiniuose įtvirtinti teritorijų planavimo apibrėžimai nėra vienodi, tačiau pagrindinis elementas išlieka tas pats – siekiamybė suderinti skirtingus (ekonominius, socialinius ir ekologinius) interesus.

Autoriaus nuomone, teritorijų planavimas yra dinamiška ir socialiai jautri valstybės politikos dalis. Visų planavimo procesų rezultatas (išraiška) yra visos Lietuvos kraštovaizdžio, socialinio ir ekonominio vystymosi paveikslas. Šiame paveiksle turėtų derėti (būti suderinti) skirtingų socialinių grupių interesai, sprendžiant įvairius ekonominius, socialinius ir ekologinius uždavinius³.

¹ Dokumento tekstas yra patalpintas oficialiame Europos Tarybos puslapyje. Prieiga per internetą: <<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=974473&SecMode=1&DocId=681646&Usage=2>> [žiūrėta 2013-12-09].

² Teismų praktikoje nagrinėjant įvairius ginčus teritorijų planavimas yra suprantamas kaip procedūra teritorijos vystymo bendrajai erdvinei koncepcijai, žemės naudojimo prioritetams, aplinkosaugos, paminklosaugos ir kitoms sąlygoms nustatyti, žemės, miško ir vandens naudmenų, gyvenamųjų vietovių, gamybos bei infrastruktūros sistemai formuoti, gyventojų užimtumui reguliuoti, fizinių ir juridinių asmenų veiklos plėtojimo teisėms teritorijoje nustatyti. Planavimas yra glaudžiai ir neatsiejamai susijęs su valstybės, visuomenės, žemės sklypų ir kito nekilnojamojo turto savininkų (valdytojų, naudotojų) interesų derinimu, įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtintų jų teisių bei teisėtų lūkesčių apsauga. Įgyvendinant teritorijų planavimo dokumentų sprendinius, daroma įtaka ne tik suplanuotos teritorijos nekilnojamojo turto savininkų (valdytojų, naudotojų) teisėms bei teisėtiems interesams, tačiau ir ekonominiam bei socialiniam teritorijos vystymuisi, aplinkai ar atskiriems jos elementams, visuomenės narių sveikatai, kultūros paveldui ir kitiems valstybei bei visuomenei svarbiems objektams (aprobuotas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant teritorijų planavimą reglamentuojančias teisės normas 2009 m. birželio 30 d. apibendrinimas Nr. 17. Prieiga per internetą: <<http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismu-praktikos-apibendrinimai.html>> [žiūrėta 2013-12-10]).

³ Pažymėtina, kad kraštovaizdžio savasties išsaugojimas, jo tvarkymas ir formavimas tenkinant ekonominius, socialinius, kultūrinius, ekologinius ir estetinius visuomenės poreikius yra vienas svarbiausių valstybės tikslų, nurodytų Nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje, patvirtintoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimu Nr. 1160 ir kituose strateginiuose dokumentuose. Taigi, planuojant teritorijas, siekiama išsaugoti, tobulinti, atkurti, kurti kraštovaizdį bei vykdyti darnią plėtrą (Lietuvos Respublikos kraštovaizdžio politikos kryptių aprašas, patvirtintas 2004 m. gruodžio 1 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1526, 1 p. // Valstybės žinios. 2004, Nr. 174-6443).

Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo teisinis reguliavimas nebuvo stabilus, nuolat kito. Praktikoje ypač daug problemų kilo taikant skirtingo lygmens ir rūšių teritorijų planavimo dokumentus, aiškinant jų tarpusavio santykį. Pagal Lietuvos Respublikos Seimo duomenų bazėje esančius įrašus matyti, kad per 18 pastarųjų metų buvo padaryti apie 27 TPI pakeitimai⁴, o pats įstatymas 2004 ir 2013 metais buvo išdėstyta nauja redakcija. Toks nepastovus ir dinamiškas reguliavimas suponuoja tai, jog įstatymas susidūrė su tam tikrais įstatymo taikymo nesklandumais.

Teisinio reguliavimo problemų kompleksiskumą atspindi ir kreipimusi į LRKT gausa. Ne kartą buvo suabejota atskirų minimo įstatymo ir su juo susijusių kitų įstatymų atskirų normų atitikimas Lietuvos Respublikos Konstitucijai⁵.

TPI liečia ne tik valstybės bei viešojo administravimo subjektų, bet ir gyventojų, jų grupių, verslininkų bei jų grupių interesus, todėl neišvengiamai buvo kritikuojamas kaip pernelyg sudėtingas, prieštaringas, nenuoseklus, kaip apsunkinantis galimybę teisinių santykių dalyviams planuoti, vystyti, statyti. Nepaisant to, kad 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojo naujos redakcijos TPI, tam tikrų reguliavimo problemų vis dėlto nepavyko išspręsti, todėl teritorijų planavimo problemos aktualios ir planavimo reformos kontekste.

Magistro darbo tyrimo **objektas** – teritorijų planavimo teisinių santykių reguliavimas Lietuvoje, ypatingą dėmesį skiriant naujosios redakcijos TPI įvestiems pakeitimams. Tai lėmė, kad tyrimo analizė koncentruojasi pagrindė ties norminiu-reguliaciniu aspektu ir tik svarbiausia teismų praktika bei teisės doktrina.

Tyrimo **dalykas** – specialieji teritorijų planavimo dokumentai ir kiti teritorijų planavimo dokumentai, jų subordinacija ir su tuo susijusios teritorijų planavimo naujovės Lietuvoje.

⁴ Informacija iš Lietuvos Respublikos Seimo duomenų bazės. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.rezult.l?p_nr=&p_nuo=&p_iki=&p_org=&p_drus=&p_kalb_id=1&p_title=teritorij%F8%20planavimo%20%E1statymas&p_text=&p_pub=&p_met=&p_lnr=&p_denr=&p_es=0&p_tid=&p_tkid=&p_t=0&p_tr1=2&p_tr2=2&p_gal=&p_rus=1> [žiūrėta 2014-01-20].

⁵ Pastarąjį dešimtmetį yra kilę Teritorijų planavimo bei su juo susijusių įstatymų atitikimo Konstitucijai problemų ir šie neatitikimai buvo tiriami įvairiose Konstitucinio Teismo justicijos bylose, kaip antai, **1996 m. spalio 22 d. nutarimu** „Dėl valstybinės žemės sklypų ne žemės ūkio veiklai pardavimo ir nuomos“, **1998 m. birželio 1 d. nutarimu** Dėl miškams padarytos žalos atlyginimo, **2002 m. gegužės 10 d. nutarimu** „Dėl nuosavybės teisės į žemę atkūrimo“, **2006 m. kovo 14 d. nutarimu** „Dėl nuosavybės teisių ribojimo ypač vertingose vietovėse ir miško žemėje“, **2007 m. birželio 27 d. nutarimu** „Dėl Kuršių nerijos nacionalinio parko planavimo schemos paskelbimo“, **2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimu** „Dėl valstybinės reikšmės miškų plotų patvirtinimo“, **2009 m. birželio 22 d. nutarimu** „Dėl teritorijų planavimo“, **2010 m. vasario 9 d. nutarimu** „Dėl Trakų istorinio nacionalinio parko planavimo schemos paskelbimo“, **2010 m. kovo 9 d. nutarimu** „Dėl miškų gražinimo Palangos mieste“, **2011 m. sausio 31 d. nutarimu** „Dėl statybos, pažeidžiančios teisės aktų reikalavimus, teisinių pasekmių“ ir pan. (Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo tinklalapis. Prieiga per internetą: <<http://www.lrkt.lt/Dokumentai.html>> [žiūrėta 2013-11-10]). kai kuriais atvejais Teritorijų planavimo įstatymas buvo tirtas tiesiogiai ir buvo nustatyta, kad tam tikros nuostatos prieštarauja Konstitucijai. Kitais atvejais buvo tirti kiti teisės aktai, kurie reguliuoja susijusius santykius, bet neišvengiamai turėjo įtakos ir teritorijų planavimui, pavyzdžiui, aktai, kuriais reguliuojamas nuosavybės atstatymas ir pan.

Magistro darbo **tikslas** – atliekant sisteminę teisės aktų, teismų praktikos ir teisės doktrinos analizę, nustatyti, ar naujos redakcijos TPI sudarė teisines prielaidas išspręsti praktikoje iškilusias problemas, susijusias su specialiojo teritorijų planavimo dokumentų ir kitų teritorijų planavimo dokumentų santykiu.

Darbe keliama **hipotezė** – naujos redakcijos TPI sukūrė teisines prielaidas aiškesnei ir nuoseklesnei teritorijų planavimo sistemai.

Darbo autorius kelia šiuos **uždavinius**:

- 1) įvertinti teisinių santykių, kylančių teritorijų planavimo srityje, teisinio reguliavimo raidą ir jos tendencijas nuo 1996 iki 2014 metų bei jos trūkumus, sąlygojusius specialiojo teritorijų planavimo dokumentų neapibrėžtį teritorijų planavimo dokumentų sistemoje;
- 2) išnagrinėti teritorijų planavimo sistemos reformą, jos priežastis ir įtvirtinimo formas, kuriomis spęsta specialiojo teritorijų planavimo dokumentų vieta teritorijų planavimo dokumentų komplekse;
- 3) įvertinti, ar nustatyta specialiojo teritorijų planavimo dokumentų teisinė galia neišbalansuoja teritorijų planavimo dokumentų sistemos, ar tapo aiškesnė šių dokumentų hierarchija.

Atliekant tyrimą buvo taikomi tradiciniai teismų praktikos ir teisės aktų tyrimo **metodai**:

- 1) istorinis. Gilesniam naujojo teritorijų planavimo reglamentavimo prasmės bei jo įtvirtinimo priežasčių suvokimui pasitelkta tokio reglamentavimo genezės bei raidos analizė;
- 2) sisteminis. Išanalizuoti TPI santykį su kitais teisės aktais, įsiskverbiantis į tą pačią reguliavimo sritį;
- 3) įstatymų leidėjo ketinimų. Siekiant visapusiško teritorijų planavimo sistemos reglamentavimo analizės, bandyta nustatyti įstatymų leidėjo ketinimus sukuriant ir įtvirtinant atitinkamą reglamentavimą;
- 4) teleologinis. Kai atskiros TPI nuostatos aiškintos atsižvelgiant į pačiame įstatyme eksplicitiškai išdėstytus jo tikslus.

Nors darbas yra apie teisės problemas, nagrinėjant tokią specifinę sritį kaip teritorijų planavimas, negalima apsiriboti vien teisiniais tyrimo metodais, todėl darbe pasitelkiama ir platesnė socialinių mokslų metodologija – remiamasi ir kitų sričių specialistų darbais bei naudotas empirinis tyrimo metodas – interviu, kurio metu buvo kalbinami žymūs teritorijų planavimo specialistai – Aplinkos ministerijos Teritorijų planavimo, urbanistikos ir architektūros departamento direktorius Marius Narmontas⁶ bei UAB „Sweco Lietuva“ vyriausias architektas–urbanistas Mindaugas Pakalnis⁷ (buvęs Vilniaus miesto savivaldybės įmonės „Vilniaus planas“ vyriausiasis architektas).

⁶ 2013 metų Teritorijų planavimo įstatymo redakcijos darbo grupės narys.

⁷ Naujos redakcijos Teritorijų planavimo įstatymo koncepcijos rengėjas.

Panaudotų **šaltinių** tarpe išskirtini: Lietuvos Respublikos Konstitucija, TPI įvairios redakcijos, kiti įstatymai, turintys tiesioginį santykį su teritorijų planavimu ar atskirais jo aspektais, poįstatyminiai aktai, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo ir kitų teismų, ypač administracinių, praktika ir jos apibendrinimai⁸, greta jų – specialistų nuomonės, interviu. Tenka pastebėti, kad atskirų teisinių studijų ar mokslinių straipsnių minima tematika yra labai nedaug, o ir patys atlikti tyrimai yra neišsamūs ir fragmentiški. Magistriniame darbe tyrinėjant teisės aktų, reglamentuojančių teritorijų planavimą ir dokumentų hierarchijos problemas, daugiausiai remtasi žymių Lietuvos teisės mokslininkų V. Mikelėno⁹ ir A. Vaišvilos¹⁰ darbais. Be kita ko, magistriniame darbe remtasi E. Monkevičiaus, A. Miškinio, L. Meškio, I. Vėgėlės, A. Murauskaitės¹¹, E. Klimo, A. Brazdeikio¹², G. Tiškaus¹³, H. Žukausko¹⁴ publikacijomis.

Darbo **struktūrą** sudaro įvadas, trys skyriai, kurie skirstomi į poskyrius, išvados, santrauka lietuvių ir anglų kalbomis bei šaltinių sąrašas. Pirmajame darbo skyriuje trumpai apibendrinama teritorijų planavimo santykių teisinio reguliavimo raida Lietuvoje bei specialiųjų planų teisinės galios genezė. Antrajame darbo skyriuje analizuojama specialiojo teritorijų planavimo dokumentų teisinės galios neapibrėžtis ir teritorijų planavimo reforma. Trečiajame skyriuje nustatomos naujos redakcijos TPI įtvirtintos specialiojo teritorijų planavimo dokumentų teisinės galios ir santykių su kitais teritorijų planavimo dokumentais problemos. Darbo pabaigoje pateikiamos atlikto tyrimo išvados.

⁸ Kaip pavyzdžiui, aprobuotas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant teritorijų planavimą reglamentuojančias teisės normas 2009 m. birželio 30 d. apibendrinimas Nr. 17. Prieiga per internetą: <<http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismu-praktikos-apibendrinimai.html>> [žiūrėta 2012-11-10].

⁹ Mikelėnienė D., Mikelėnas V. Teismo procesas: Teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. Vilnius: Justitia, 1999.

¹⁰ Vaišvila A., Teisės teorija (2 leid.). Vilnius: Justitia, 2004.

¹¹ Monkevičius E., Miškinis A., Meškys L., Vėgėlė I., Murauskaitė A. Aplinkosaugos teisė. Vilnius: Justitia, 2011.

¹² Klimas E., Brazdeikis A. Mokslinių straipsnių rinkinys Viešojo intereso gynimas: subalansuoto požiūrio link. Visuomenės (viešojo) intereso gynimas planuojant teritorijas. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2013.

¹³ Tiškus G. Bendrojo ir specialiojo teritorijų planavimo strategija ir praktika. Mokslo darbai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010.

¹⁴ Žukauskas H. Architektūrinio projektavimo ir teritorijų planavimo teisė. Vilnius: Technika, 2013.

I SKYRIUS. TERITORIJŲ PLANAVIMO REGULIAVIMO RAIDA NUO NEPRIKLAUSOMYBĖS ATKŪRIMO IKI 2014 METŲ – SPECIALIŲJŲ PLANŲ TEISINĖS GALIOS PROBLEMOS GENEZĖ

Siekiant atskleisti specialiųjų planų ir kitų teritorijų planavimo dokumentų tarpusavio santykius (subordinaciją) ir jų teisinę galią, svarbu trumpai apžvelgti istorinę teritorijų planavimo teisinio reguliavimo raidą ir jos tendencijas.

Po 1940 m. Lietuvos okupacijos ir inkorporavimo į Tarybų socialistinių respublikų sąjungą (TSRS) teritorijų planavimo klausimai buvo sprendžiami pagal tarybinius įstatymus. Pagrindinis miesto ar gyvenvietės plėtros dokumentas buvo pagal TSRS statybos įstatymą ir normas rengiamas generalinis planas, kuriame buvo nurodoma esamų ir planuojamų teritorijų funkcinis naudojimas, perspektyviniai gatvių tinklai, esami ir nauji pramoniniai ir gyvenamieji rajonai, aptarnavimo įstaigos, želdiniai, inžinerinės komunikacijos ir kt.

1990 m. kovo 11 d. atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę, Lietuva susidūrė su daugeliu problemų, kurias reikėjo išspręsti siekiant sukurti tvirtos demokratinės respublikos pamatus. Reikėjo skubių ir racionalių sprendimų kaip kuo efektyviau persiorientuoti iš planinės ekonomikos į rinkos ekonomiką. Privačios nuosavybės teisinio statuso nustatymas ir nusavintos nuosavybės teisių atkūrimo procesas siejosi ir su tam tikra valstybės teritorijų planavimo politika. 1991 m. liepos 25 d. Lietuvos Aukščiausioji Taryba priėmė LR Žemės reformos įstatymą, tikslu įtvirtinti Lietuvos piliečių teisę į žemės nuosavybę gražinant nusavintą žemę ir perkant ją, sudaryti teisines, organizacines ir ekonomines prielaidas plėtoti žemės ūkio gamybai laisvai pasirenkant ūkininkavimo formas¹⁵. Šios reformos eigoje, prasidėjus nuosavybės teisės į žemę atkūrimo procesui, kilo nemažai klausimų, kaip suderinti socialinės, ekonominės ir ekologinės politikos bei fizinių, juridinių asmenų ir valstybės santykį Lietuvos Respublikos teritorijų planavime. Atsižvelgiant į tai, 1995 m. gruodžio 12 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė Teritorijų planavimo įstatymą¹⁶ (toliau – TPI (1995 m. redakcija)), kurio tikslas buvo subalansuoti Lietuvos Respublikos teritorijos raidą, suformuoti pilnavertę, sveiką ir harmoningą aplinką, formuoti gyvenamųjų vietovių ir infrastruktūros sistemų plėtojimo politiką, saugoti, racionaliai naudoti ir atkurti gamtos išteklius, gamtos ir kultūros paveldo vertybes, suderinti fizinių ir juridinių asmenų ar jų grupių, visuomenės, savivaldybių ir valstybės interesus dėl teritorijos ir žemės sklypų naudojimo bei

¹⁵ Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas, 2 str. // Valstybės žinios. 1991, Nr. 24-635.

¹⁶ Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 107-2391.

teritorijos plėtojimo sąlygų¹⁷. Atkreiptinas dėmesys, jog minėtas įstatymas planavimo tikslų pagal lygmenis ar rūšis neskirstė.

Trumpai aptariant TPI (1995 m. redakcija) struktūrą pažymėtina, jog ji buvo gana paprasta – susidėjo iš penkių dalių, suskirstytų į skyrius ir straipsnius.

Pirmoje dalyje buvo aptartos bendrosios nuostatos ir plačiai apibrėžtos pagrindinės sąvokos (jų buvo 15). Pavyzdžiui, 2 str. nurodyta, jog bendrasis planavimas – kompleksinis planavimas teritorijos naudojimo prioritetams, raidos tikslams ir strategijai nustatyti, teritorijų planavimo dokumentai – šio įstatymo nustatyta tvarka parengti ir patvirtinti dokumentai (planai, projektai, schemas), kuriose raštu ir grafiškai (ant kartografinio pagrindo) užfiksuotos žinios apie teritorijas, žemės sklypus arba jų grupes, jų tvarkymo ir plėtojimo reikmes, sąlygas bei tvarką. Antra dalis reglamentavo teritorijų planavimą ir šios dalies pirmajame skyriuje buvo reglamentuotas bendrasis planavimas, numatyti šio planavimo objektai, organizatoriai, privalomi dokumentai, aptartas bendrojo planavimo procesas bei nustatytos bendrųjų planų rengimo, derinimo, tvirtinimo, keitimo ir galiojimo taisyklės. Antrajame pirmos dalies skyriuje reglamentuotas specialusis teritorijų planavimas, numatyti specialiojo planavimo objektai, organizatoriai, dokumentai, šio planavimo rengimo ir galiojimo taisyklės. Atkreiptinas dėmesys, jog specialiųjų planų tvirtinimo tvarkos įstatymas nenurodė. Trečiasis šios dalies skyrius skirtas detaliajam planavimui ir taip pat nurodyti šio planavimo objektai, dokumentai, procesas, rengimo, derinimo tvirtinimo tvarka ir kt. Matyti, jog įstatymas planavimą skaidė į bendrąjį, detalųjį (gana aiškiai išdėstytus į nacionalinį, apskrities, savivaldybių ir vietos planavimo lygmenis) ir specialųjį (kuris planavimo galimybę iš esmės atvėrė visuose planavimo lygmenyse). Ketvirtasis antros dalies skyrius įtvirtino teritorijų planavimo reglamentavimą – nurodė teritorijų planavimo informacijos šaltinius ir kt. Trečioje įstatymo dalyje įtvirtintas teritorijų planavimo proceso viešumas – aptartas visuomenės dalyvavimas planavimo procese, teritorijų planavimo dokumentų viešas skelbimas ir kt. Ketvirtoje dalyje nustatytas teritorijų planavimo priežiūros mechanizmas ir penktoje dalyje žalos atlyginimo ir atsakomybės už pažeidimus tvarka. Kaip matyti iš trumpai pristatyto įstatymo turinio, nebuvo numatytos detalios taisyklės dėl specialiųjų planų tvirtinimo tvarkos, o tai ateityje ir sukėlė daug problemų.

Iš kitos pusės, 1995 m. redakcijos TPI sureguliuavo planavimo santykius ir kurį laiką buvo pagrindinis teritorijų planavimą reglamentuojantis įstatymas, tačiau laikui bėgant išryškėjo šio įstatymo trūkumai ir buvo padaryta nemažai pakeitimų, pavyzdžiui, įstatymas buvo papildytas įtvirtinant žemės naudojimo būdų ir pobūdžių sąvokas, nurodant atvejus, kada gali būti nerengiamas detalusis planas¹⁸ ir

¹⁷ Ibid, 3 str.

¹⁸ Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo 2,17,20 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 42-1195.

pan. Per devynis įstatymo gyvavimo metus viso buvo priimti 8 įvairūs TPI (1995 m. redakcija) pakeitimo ir papildymo įstatymai¹⁹, kol galiausiai 2004 metais įstatymas buvo išdėstytas nauja redakcija²⁰ (toliau – TPI (2004 m. redakcija)), kuri savo struktūra ir apimtimi pastebimai skyrėsi nuo savo pirmtako. Tai buvo didelis ir kompleksinis teisės aktas, susidedantis iš dešimties aiškiai apibrėžtų skirsnių. Pirmajame įstatymo skirsnyje buvo pateiktos bendrosios įstatymo nuostatos ir šio skirsnio antrajame straipsnyje atskleistas pagrindinių šio įstatymo sąvokų turinys. Jei pirmajame 1995 m. redakcijos TPI buvo apibrėžta penkiolika pagrindinių sąvokų, tai 2004 m. redakcijos įstatyme jų jau buvo šešiasdešimt, tarp kurių, 2 str. 1 d. apibrėžta bendrojo plano sąvoka nurodant, kad tai yra teritorijų kompleksinio planavimo dokumentas, kuriame, atsižvelgiant į teritorijų planavimo lygmenis ir uždavinius, nustatyta planuojamos teritorijos vystymo erdvinė koncepcija ir teritorijos naudojimo bei apsaugos principai<...>, 2 str. 4 d. įtvirtinta detaliojo plano sąvoka, 2 str. 30 d. specialiojo plano sąvoka ir kt. Įstatymo ketvirtame straipsnyje buvo nurodytos teritorijų planavimo rūšys ir lygmenys, kur aiškiai apibrėžta, kad teritorijų planavimas skirstomas į du lygmenis – pagal teritorijų planavimo dokumentą tvirtinančią instituciją bei pagal planuojamos teritorijos dydį ir sprendinių konkretizavimo lygį²¹. Antrajame skirsnyje buvo išskirtas bendrasis teritorijų planavimas, bendrojo planavimo objektai, uždaviniai, nurodyti planavimo organizatoriai, nustatytas aiškus dokumentų rengimo procesas, įtvirtintas baigtinis bendrojo planavimo dokumentų sąrašas²² (valstybės, apskrities, savivaldybės ir savivaldybės dalies bendrasis planas) ir kt. Trečiajame skirsnyje aptartas specialusis teritorijų planavimas – nurodyti specialiojo planavimo objektai, uždaviniai, įtvirtintas nebaigtinis specialiojo teritorijų planavimo dokumentų sąrašas (žemėtvarkos schemas ir planai, žemėvaldos planai ir kt.) su nuoroda į kitus įstatymus, nustatyti atvejai, kada reikia rengti specialųjį planą ir kt., tačiau nebuvo sureguliuota specialiųjų planų teisinė galia. Ketvirtajame skirsnyje buvo išskirtas detalusis teritorijų planavimas, įtvirtinti detaliojo planavimo objektai ir uždaviniai, planavimo organizatoriai, nurodyti kokie yra detaliojo teritorijų planavimo dokumentai (miestų teritorijų dalių, žemės sklypų grupių, žemės sklypų detalieji planai ir kt.), aptarti atvejai, kada reikia rengti detalųjį planą ir kt. Šie keturi skirsniai apėmė du trečdalius viso TPI (2004 m. redakcija). Likusieji skirsniai buvo gerokai mažesnės apimties, tai yra, penktajame skirsnyje buvo įtvirtinta teritorijų planavimo dokumentų derinimo ir teikimo tvirtinti tvarka,

¹⁹ Informacija iš Lietuvos Respublikos Seimo duomenų bazės. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.rezult_1?p_nr=&p_nuo=&p_iki=&p_org=&p_drus=&p_kalb_id=1&p_title=teritorij%F8%20planavimo%20%E1statymas&p_text=&p_pub=&p_met=&p_lnr=&p_denr=&p_es=0&p_tid=&p_tkid=&p_t=0&p_tr1=2&p_tr2=2&p_gal=&p_rus=1> [žiūrėta 2014-01-10].

²⁰ Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas // Valstybės Žinios. 2004, Nr. 107-2391.

²¹ Ibid, 4 str. 2,3 d.

²² Ibid, 9 str. 1 d.

šeštajame skirsnyje nustatytas teritorijų planavimo informacinės sistemos mechanizmas, septintajame skirsnyje nustatytas teritorijų planavimo viešumo imperatyvas ir kt.

Taip pat, greta pagrindinių 2004 m. redakcijos TPI pakeitimų ir papildymų buvo tobulinami ir kiti su šia sritimi susiję įstatymai: Statybos įstatymas, Žemės įstatymas, Saugomų teritorijų įstatymas, Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymas, Pajūrio juostos įstatymas, Miškų įstatymas, Atsinaujinančių išteklių energetikos įstatymas, Vandens įstatymas, Ūkininko ūkio įstatymas ir kt.

Įvertinant specialiųjų planų teisinės galios problemas genezę Lietuvos teritorijų planavimo vystymosi kontekste, tenka konstatuoti, jog pirmosios TPI redakcijos aiškių specialiojo teritorijų planavimo reguliavimo taisyklių (tuo pačiu ir specialiųjų planų teisinės galios) nenustatė, todėl planavimo procese didėjo šių planų galia. Tiek Seimas, Vyriausybė, ministerijos, o taip pat savivaldybės ir atskiros žinybos savaip interpretavo šio reguliavimo nepakankamumą ir bandė išplėsti savo kompetenciją teritorijų planavime. Iš kitos pusės, kompleksiniai planai neužtikrino konstitucinių vertybių, kaip antai, natūralios gamtinės aplinkos, miškų, kultūros paveldo ir kt., apsaugos, todėl specialiųjų planų svarba buvo akivaizdi.

Pagaliau, 2010 m. kovo 31 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino naujos redakcijos Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo koncepciją²³, kuri buvo pagrindinis akstinas naujai teritorijų planavimo sistemos reformai, siekiant likviduoti teritorijų planavimo problemas ir aiškiai įtvirtinti specialiųjų planų ir kitų teritorijų planavimo dokumentų subordinaciją. Minėta įstatymo koncepcija bus plačiau analizuojama antrajame magistrinio darbo skyriuje, teritorijų planavimo reformos priešasčių kontekste.

²³ Naujos redakcijos Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo koncepcija, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 31 d. nutarimu Nr. 422 // Valstybės žinios. 2009, Nr. 33-1268.

II SKYRIUS. SPECIALIOJO TERITORIJŲ PLANAVIMO DOKUMENTŲ TEISINĖS GALIOS NEAPIBRĖŽTIS IR TERITORIJŲ PLANAVIMO SISTEMOS REFORMA IR JOS ĮTVIRTINIMAS

Šiame skyriuje plačiai nagrinėjamos teritorijų planavimo reformos priežastys, galiojusio teisinio reguliavimo trūkumai, ypač specialiojo teritorijų planavimo teisinės galios neapibrėžtis. Be to, bandoma išaiškinti specialiųjų planų teisinio statuso ir darnios plėtros imperatyvo santykį ir pagaliau įvertinti teritorijų planavimo reformos naujoves ir jų poveikį specialiajam teritorijų planavimui.

Pradedant nagrinėti teritorijų planavimo reformos priežastis, trumpai pateiksime ir aptarsime vadinamąją „Preilos botelių“ rezonansinę bylą, kuri jau yra tapusi klasikiniu pavyzdžiu iliustruojant senosios planavimo sistemos trūkumus.

Šioje byloje buvo sprendžiamas administracinių aktų, kuriais patvirtinti detalieji planai, jų pagrindu sudarytų sutarčių ir atliktų statybos veikslių Kuršių nerijos nacionalinio parko (toliau – KNNP) teritorijoje, teisėtumo klausimas. Klaipėdos miesto apylinkės miesto vyriausiasis prokuroras, gindamas viešąjį interesą, kreipėsi į bendrosios kompetencijos teismą ir ginčijo Neringos miesto savivaldybės tarybos patvirtintą Preilos gyvenvietės detalųjį planą, kurio pagrindu buvo vykdoma 15 pastatų statyba. Prokuroras nurodė, jog minėtas detalusis planas prieštarauja Kuršių nerijos nacionalinio parko planavimo schemai (toliau – KNNP planavimo schema), kuri teritorijų planavimo dokumentų registre įrašyta kaip specialiojo teritorijų planavimo dokumentas. Klaipėdos apygardos teismas atmetė prokuroro ieškinį dėl senaties ir iš esmės nurodė, jog KNNP planavimo schemos nuostatos yra rekomendacinės ir laisvai traktuojamos, be to, netinkamai paskelbtos. Kitaip sakant, teismas pripažino, jog minėta schema yra individualus teisės aktas į kuri neprivaloma atsižvelgti planuojant teritorijas.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2007 m. birželio 27 d. nutarime, sprenddamas ar KNNP planavimo schemos paskelbimas atitinka teisės aktų skelbimo reikalavimus pabrėžė, kad planavimo schema buvo formaliai netinkamai paskelbta dėl objektyvių priežasčių (dėl itin didelės akto apimties, formato, sudėtingos struktūros ir techninių problemų, kylančių dėl grafinės dalies paskelbimo vieninteliu teisės aktuose numatytu paskelbimo būdu) ir pažymėjo, jog tai nedaro jos negaliojančia. Taip pat nustatė, kad jokie su KNNP teritorijos administravimu susiję sprendiniai negalėjo prieštarauti planavimo schemos sprendiniams.

Lietuvos apeliacinis teismas 2009 m. spalio 19 d. nutartimi civilinėje byloje Nr. 2A–299/2009 panaikino aukščiau minėtą Klaipėdos apygardos teismo sprendimą ir nurodė, jog KNNP planavimo schema yra galiojantis teisės aktas, privalomas rengiant šio parko teritorijos detaliuosius planus bei įpareigojo atsakovą nugriauti pastatytus, statomus ir įregistruotus pastatus ginčo teritorijoje. Teismas

nurodė, jog istoriškai susiformavęs gamtinis kraštovaizdis yra didesnė vertybė už atsakovo lėšas investuotas į neteisėtas statybas.

Bylai pasiekus Lietuvos Aukščiausiąjį Teismą, šis 2010 m. balandžio 28 d. nutartimi civilinėje byloje Nr. 3K-3-143/2010 pripažino, kad KNNP planavimo schema yra ne tik norminio pobūdžio specialiojo teritorijų planavimo dokumentas, bet atsižvelgdamas į teisės aktuose nustatytus KNNP steigimo tikslus, ypatingą ir unikalią reikšmę, šį planą prilygino bendrajam teritorijų planavimo dokumentui.

Taigi, Neringos savivaldybės tarybos sprendimai dėl teritorijų detaliųjų planų sprendinių buvo pripažinti negaliojančiais dėl imperatyvių įstatymų bei kitų teisės aktų nuostatų pažeidimo ir visi su šiais sprendimais susiję aktai buvo pripažinti negaliojančiais. Tai reiškė, kad dėl teismų pateikto išaiškinimo, kuriuo buvo nustatyta, kad specialusis planas turi aukštesnę teisinę galią už kompleksinį planą, visi pastatai, kurių statyba nebuvo galima pagal specialųjį planą, turėjo būti nugriauti, nors ir buvo gauti visi leidimai statybai.

Galiausiai, Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2012 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 702 patvirtino naują KNNP tvarkymo planą, kuris sudarė galimybes atsakovams sudaryti taikos sutartį su valstybe ir *de jure* įteisinti didžiąją dalį statinių, kurių statyba nebuvo galima pagal ankstesnę KNNP schemą.

Šio darbo autoriaus vertinimu, minėta byla puikiai iliustruoja teritorijų planavimo dokumentų hierarchijos ir galiojimo laike problemų aktualumą. Būtent minėta byla ir tapo plačių diskusijų objektu, kas galimai labai smarkiai įtakojo sprendimą reformuoti teritorijų planavimo teisinį reguliavimą, padarant jį aiškesniu ir nuoseklesniu.

2.1. Teritorijų planavimo reformos priežastys ir įtvirtinimo formos

Kaip jau minėta, TPI (1995 m. redakcija) buvo ne kartą keičiamas ir pildomas, kol galiausiai 2004 metais buvo priimta nauja įstatymo redakcija. Pastarasis įstatymas taip pat buvo ne kartą keičiamas ir pildomas (viso priimta apie 20 įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymų), tačiau, nepaisant to, planavimo problemos išliko ir jų daugėjo.

Teritorijų planavimo problemos buvo aiškiai identifikuotos Naujos redakcijos teritorijų planavimo įstatymo koncepcijoje, kurioje pažymėta, kad buvo neefektyviai sutvarkyta hierarchinė teritorijų planavimo sistema; neaiškiai atskirti valstybės ir regionų bei savivaldos uždaviniai ir atsakomybė už planavimo priežiūrą ir kontrolę, rengiamų teritorijų planavimo dokumentų turinį ir jų įgyvendinimą; išryškėjo teritorijų planavimo lygmenų (teisinio statuso, galios ir privalomumo) hierarchijos problemos;

atsirado galimybės interpretuoti ir spekuliuoti dėl teritorijų planavimo dokumentų viršenybės ir turinio, dėl ko buvo sukuriama nepalanki aplinka investicijoms, Europos Sąjungos paramai viešajai ir ekonominei infrastruktūrai plėtoti; TPI (2004 m. redakcija) neįtvirtinta kompleksinio teritorijų planavimo dokumentų aukštesnė galia palyginus su specialiaisiais planais (kai kurie specialieji planai, reglamentuojantys sektorines veiklos rūšis, tapo viršesni už kompleksinių tikslų siekiančius bendruosius ar detaliuosius planus, nes juos tvirtino aukštesnio lygmens institucija); susiformavo atskiras specialiojo teritorijų planavimo procesas, kuris nesuderintas su teritorijų planavimo proceso visuma ir kt.²⁴

Kituose teisės aktuose, tiesiogiai ar iš dalies reguliuojančių visuomeninius santykius, susijusius su teritorijų planavimu, taip pat išryškėjo tam tikros problemos, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas²⁵ sudarė prielaidas rengti daug įvairių specialiųjų planų, dažnai didesnės galios nei savivaldybių tarybų patvirtinti bendrieji planai. Taip atskirais atvejais buvo sugriauta aiški teritorijų planavimo dokumentų hierarchija, susiformavo atskiras specialiojo teritorijų planavimo procesas, nors reglamentuoti bendrus teritorijų planavimo procesus yra TPI užduotis; Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymas²⁶ sudarė prielaidas rengti perteklinius specialiuosius planus, nors kartu yra rengiami savivaldybių bendrieji planai ir per jų reglamentus galima išspręsti kultūros paveldo apsaugos uždavinius²⁷ ir pan.

Planavimo specialistas, Lietuvos architektų rūmų patarėjas Gintautas Tiškus (vienas iš TPI (2004 m. redakcija) projekto autorių) savo moksliniame darbe „Bendrojo ir specialiojo teritorijų planavimo strategija ir praktika“ detalai išnagrinėjo visų, tuo metu numatytų rengti teritorijų planavimo dokumentų statusą ir tarp visų analizuojamų objektų atkreipė dėmesį į Saugomų teritorijų tvarkymo planus (specialiuosius teritorijų planavimo dokumentus), kurie rengiami saugomų teritorijų naudojimui ir apsaugą reguliuojančioms kraštovaizdžio tvarkymo zonoms bei jų reglamentams, gamtos ir kultūros paveldo teritorijų kompleksų ir objektų (vertybių) apsaugos ir tvarkymo kryptims bei priemonėms, taip pat kraštovaizdžio formavimo, rekreacinės infrastruktūros kūrimo bei kitoms tvarkymo priemonėms nustatyti. G. Tiškus savo darbe pažymėjo, kad šie specialieji planai buvo parengti beveik visiems valstybiniais parkams, tad planavimo praktika yra pakankama, kad būtų galima įvertinti ne tik plano reikalingumą, kuris abejonių nekėlė, bet ir dokumentų sprendinius, tačiau, kadangi saugoma teritorija yra

²⁴ Naujos redakcijos Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo koncepcija, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 31 d. nutarimu Nr. 422, 6-6.4 p. // Valstybės žinios. 2009, Nr. 33-1268.

²⁵ Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 108-3902.

²⁶ Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 153-5571.

²⁷ Naujos redakcijos Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo koncepcija, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 31 d. nutarimu Nr. 422, 4 p. // Valstybės žinios. 2009, Nr. 33-1268.

savivaldybės teritorijos, kuriai rengiamas bendrasis planas, dalis, kildavo dažni interesų konfliktai nustatant teritorijos plėtros politiką.

G. Tiškus pastebėjo, jog specialieji planai, tvirtinami Vyriausybės, tapdavo hierarchine prasme viršesni už bendruosius planus, tvirtinamus savivaldybės tarybos ir tokia praktika nebuvo teisinga – negali būti konkurencijos tarp skirtingų rūšių teritorijų planavimo dokumentų. G. Tiškus taip pat atkreipė dėmesį, kad TPI (galiojusiame iki 2014 m. sausio 1 d.), atsižvelgiant į anksčiau priimtą Žemės ir Saugomų teritorijų įstatymų nuostatas, specialiųjų planų rengimo reikšmė ir jų hierarchinis statusas buvo nepagrįstai sureikšminti. Daugeliu atveju specialieji planai tapo svarbesni už bendruosius planus tik todėl, kad juos tvirtina Vyriausybė ar jos įgaliota institucija, tuo tarpu kai savivaldybės teritorijos ar jos dalių (miestų ir miestelių) bendruosius planus tvirtina savivaldybės taryba. G. Tiškus yra teisingas, pabrėždamas, kad specialieji planai turėtų būti rengiami tik išskirtiniais atvejais, kai planuojamos veiklos neįmanoma reglamentuoti rengiant bendruosius ar detaliuosius planus (dėl sprendinių konkretizavimo lygio ir pan.), arba tais atvejais, kai valstybei būtina greitai ir efektyviai įgyvendinti jos strateginės svarbos tikslus²⁸.

Naujos redakcijos TPI rengėjai, tarp kurių, Aplinkos ministerijos Teritorijų planavimo, urbanistikos ir architektūros departamento direktorius Marius Narmontas pažymėjo, kad planavimas buvo praradęs savo prasmę, tai yra, teritorijų planavimo dokumentai neatliko savo pagrindinės paskirties (planavimo, kokybiškos aplinkos užtikrinimo) ir buvo tapę formalia procedūrų seka. Šios procedūros užimdavo didžiąją dalį (90%) planavimo, o tik mažą dalį (5–10%) užimdavo pats planavimas. Kitaip tariant – buvo įtvirtintas „nusiprocedūrinimas“. M. Narmontas taip pat pridūrė, jog dėl šios priežasties buvo prarandamos didelės investicijos, nes planavimas nusitęsavo iki dvejų metų²⁹.

UAB „Sweco Lietuva“ vyriausias architektas–urbanistas Mindaugas Pakalnis (buvęs Vilniaus miesto savivaldybės įmonės „Vilniaus planas“ vyriausiasis architektas) paantrino M. Narmontui bei taip pat išskyrė problemas su specialiais planais tuo aspektu, kad būdavo dažni atvejai, kai viešojo administravimo institucijos tiesiog stiprindavo savo interesus tam tikrose teritorijose, užuot bandžiusios pasiekti konstruktyvių susitarimų. M. Pakalnis didžiausia teritorijų planavimo problema įvardino tai, kad specialieji planai dažnai tapdavo hierarchiniu požiūriu aukščiau už kompleksinius planus, kas keldavo sumaištį tarp visų asmenų, kuriems teritorijų planavimo dokumentų sprendiniai darydavo įtaką³⁰.

²⁸ Tiškus G. Bendrojo ir specialiojo teritorijų planavimo strategija ir praktika. Mokslo darbai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010. P. 25-28.

²⁹ Informacija iš 2014 m. vasario 7 d. interviu su M. Narmontu.

³⁰ Informacija iš 2014 m. vasario 10 d. interviu su M. Pakalniu.

Būtinumas iš esmės pakoreguoti teritorijų planavimo santykių reguliavimą buvo pabrėžiamas ir 2008–2012 Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje, kurioje buvo nurodyta numatyti neatidėliotinus veiksmus, supaprastinančius verslo steigimo ir bankroto procedūras, liberalizuojančius darbo santykius, sumažinančius verslą kontroliuojančių valstybės institucijų skaičių ir palengvinančius teritorijų planavimo procedūras³¹, parengti Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo pakeitimo įstatymo projektą, numatantį atsisakyti teritorijų planavimo dokumentų tikrinimo procedūrų pakartojimo valstybinės priežiūros institucijose ir savivaldybėje, taip pat numatantį supaprastinti detaliojo planavimo procesą, tam tikrais atvejais atsisakant detaliųjų planų rengimo, ir kitas priemones, kurios skatintų investicijas³². Programoje taip pat numatyta diegti dereguliavimo, reguliavimo peržiūros iniciatyvas teritorijų planavimo ir kituose sektoriuose, kuriuose išplitusi korumpuota praktika³³, modernizuoti Teritorijų planavimo dokumentų registrų informacinę sistemą – sujungti valstybės, apskričių ir savivaldos teritorijų planavimo sprendinius į vieną sistemą, sukurti, įdiegti ir organizuoti teritorijų planavimo stebėsenos sistemą, siekiant geriau valdyti teritorijų planavimo procesą³⁴, įgyvendinti darnaus vystymosi principus teritorijų planavimo ir urbanistikos srityje³⁵, pertvarkyti esamą teritorijų planavimo sistemą, sukurdami šiuolaikišką, stabilią, skaidrią, suprantamą, logišką ir pagrįstą profesionaliais sprendimais teritorijų planavimo bei įgyvendinimo sistemą³⁶ ir kt. Taip pat ir 2012–2016 metų Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje buvo nurodyta, jog reikia supaprastinti, paspartinti ir sudaryti sąlygas efektyviau valdyti teritorijų planavimo procesą – sumažinti būtinų parengti teritorijų planavimo dokumentų, sutrumpinti jų rengimo laiką, atsisakyti dubliuojamų procedūrų³⁷.

Dar daugiau, Lietuvos nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje³⁸ buvo nustatyta, jog pagrindinis teritorijų vystymosi uždavinys yra pertvarkyti esamą teritorijų planavimo sistemą, sukurti šiuolaikišką, stabilią, skaidrią, suprantamą ir logišką teritorijų planavimo ir įgyvendinimo sistemą. Tai buvo dar viena prielaida teritorijų planavimo reformai.

Atsižvelgiant į aukščiau išdėstytą, jei ankščiau TPI pataisų ir papildymų rengimas buvo šiek tiek chaotiškas, reaguojant į išryškėjusius reguliavimo trūkumus, tai prieš pradėdant rengti naujos redakcijos

³¹ 2008-2012 Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. vasario 25 d. nutarimu Nr. 189, 61 p. // Valstybės žinios. 2009, Nr. 33-1268.

³² Ibid, 71 p.

³³ Ibid, 27 p.

³⁴ Ibid, 31 p.

³⁵ Ibid, 1008 p.

³⁶ Ibid, 1022 p.

³⁷ 2012-2016 Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. kovo 13 d. nutarimu Nr. 228, 46 p. // Valstybės žinios. 2013, Nr. 29-1406.

³⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimo Nr. 1160 „Dėl nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo“ pakeitimo“, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. rugsėjo 16 d. nutarimu Nr. 1247 // Valstybės žinios. 2009, Nr. 121-5215.

TPĮ buvo sistemiškai pažvelgta į aktualiausias planavimo problemas ir numatytos aiškios teritorijų planavimo reguliavimo reformos gairės.

Iš naujos redakcijos TPĮ *travaux préparatoires* matyti, kad norint paspartinti planavimo procesą, padaryti jį skaidresniu ir aiškesniu, nebuvo kitos išeities kaip tik reformuoti visą TPĮ iš esmės. Naujos redakcijos Teritorijų planavimo įstatymo koncepcijoje buvo iškeltas tikslas supaprastinti ir paspartinti teritorijų planavimo procesą bei pakeisti iki 2014 m. sausio 1 d. galiojusį TPĮ, tuo pačiu užtikrinti sisteminių planavimo problemų sprendimą, visų teritorijų planavimo dokumentų sprendinių sistemiskumą, skirtingų planavimo lygmenų dokumentų suderinamumą ir abipusį poveikį, apibrėžti visuomenės interesą teritorijų planavimo srityje, numatyti jo užtikrinimui būtinas priemones, užtikrinti tvarų gamtinės ir antropogeninės aplinkos, visuomenės ir jos gyvenimo bei veiklos sąlygų vystymąsi išsaugant gyvąją gamtą ir vertingą kraštovaizdį³⁹. Taip pat matyti, kad įstatymų leidėjas tikėjosi pagerinti teritorijų planavimo procesą, – padaryti jį labiau vientisą ir aiškesnį, operatyviau reaguojantį į vykstančius pokyčius ir mažinti finansines, žmogiškųjų išteklių ir laiko sąnaudas⁴⁰. Šiems tikslams įgyvendinti buvo pasirinkti įvairūs koncepcijoje nurodyti metodai (uždaviniai):

1) struktūrinis – apibendrinant užsienio šalių patirtį teritorijų planavimo srityje, pagal planuojamos teritorijos dydį ir sprendinių detalizavimo laipsnį aiškiai apibrėžti teritorijų planavimo ir sprendimų priėmimo lygmenis, teritorijų planavimo dokumentų rūšis, <...> aiškiai nurodyti atvejus, kada privaloma rengti teritorijų planavimo dokumentus (Koncepcijos 3.1. p.);

2) kompetencinis – atskirti valstybės ir savivaldybių kompetenciją rengiant ir tvirtinant teritorijų planavimo dokumentus, numatant, kad svarbių valstybinės reikšmės objektų planavimą organizuos Vyriausybės įgaliotos institucijos, nustatyti numatomų teritorijų planavimo dokumentų teisinę galią, įtvirtinant kompleksinio teritorijų planavimo dokumentų sprendinių didesnę teisinę galią nei specialiojo teritorijų planavimo dokumentų sprendinių (Koncepcijos 3.2. p.);

3) integracinis – susisteminti teritorijų socialinio ir ekonominio vystymo, žemėnaudos ir kraštovaizdžio planavimą, panaikinti prielaidas prieštaravimams tarp skirtingų įstatymų, reglamentuojančių teritorijų planavimo, strateginio ir specialiojo planavimo procesus (Koncepcijos 3.3. p.);

4) metodinis – optimizuoti planavimo dokumentų turinį: įtvirtinti daugiafunkcio žemės naudojimo principą zonuojant planuojamą teritoriją pagal jos naudojimo ir apsaugos prioritetus, atskirti urbanizuotų ir neurbanizuotų teritorijų planavimo procedūras, supaprastinti ūkinės veiklos reglamentavimą (ypač

³⁹ Naujos redakcijos Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo koncepcija, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 31 d. nutarimu Nr. 422, 2 p. // Valstybės žinios. 2009, Nr. 33-1268.

⁴⁰ Ibid, 3 p.

neurbanizuojamose teritorijose) ir užtikrinti urbanizuotų ir naujai urbanizuojamų teritorijų plėtros kompleksiskumą, atskirti teritorijų planavimą nuo žemėvaldų ar kito specializuoto projektavimo, nustatyti aiškesnį visų lygių teritorijų planavimo dokumentų sprendinių tarpusavio santykį ir galiojančių teritorijų planavimo dokumentų sprendinių keitimo principus bei procedūras vietoj praktikoje įsigaliojusio principo, kad „rengiami planai turi neprieštarauti esamiems patvirtintiems planams“ (Konceptijos 3.4. p.);

5) organizacinis – spartinti teritorijų planavimo dokumentų rengimo procesą: optimizuoti šiuo metu viena kitą dubliuojančias strateginio pasekmių aplinkai vertinimo, sprendinių poveikio vertinimo, poveikio visuomenės sveikatai vertinimo procedūras – integruoti jas į kompleksinį (socialiniu, ekonominiu, ekologiniu ir kitais aspektais) teritorijų planavimo dokumentų sprendinių poveikio vertinimą <...> (Konceptijos 3.5. p.);

6) politinis – apibrėžti visuomenės intereso teritorijų planavimo srityje turinį ir įgyvendinimą ir, siekiant panaikinti prielaidas korupcijai, sudaryti sąlygas perkelti planavimo procesą į elektroninę erdvę, užtikrinti demokratinio planavimo principų (planavimo viešumo, bendradarbiavimo, viešojo ir privataus sektorių partnerystės, subsidiarumo, tvarios raidos) taikymą (Konceptijos 3.6. p.);

7) ekonominis – sudaryti sąlygas didinti šalies investicinį patrauklumą ir konkurencingumą, užtikrinti, kad nekilnojamojo turto savininkų, valdytojų ir naudotojų teisės vykdyti veiklą nebūtų nepagrįstai ribojamos (Konceptijos 3.7. p.).⁴¹

Visi šie metodai apima platų spektrą keliamų uždavinių ir buvo reikšmingi vykdant teritorijų planavimo reformą.

Taigi, naujos redakcijos Teritorijų planavimo įstatymo koncepcijoje buvo išryškintos pagrindinės teritorijų planavimo problemos, atlikta ne tik Lietuvos, bet ir kai kurių užsienio valstybių teisėkūros apžvalga, tarptautinės teisės, Europos Sąjungos teisės normų ir principų analizė, nubrėžtos aiškios gairės ir tikslai teritorijų planavimo problemų sprendimui ir įgyvendinimui naujajame įstatyme bei parinkti aiškūs ir kryptingi metodai, kaip šių tikslų pasiekti. Visų aukščiau minėtų įstatymo parengiamųjų darbų rezultate buvo paruoštas ir 2013 m. birželio 27 d. Lietuvos Respublikos Seime priimtas naujos redakcijos Teritorijų planavimo įstatymo projektas Nr. XIP–2919(4), kuris įsigaliojo 2014 m. sausio 1 d. Naujos redakcijos TPI pagrindiniai tikslai – užtikrinti darnią teritorijų plėtrą ir racionalią urbanizaciją, nustatant teritorijų planavimo proceso sprendinių sistemiškumą, skirtingo lygmens dokumentų suderinamumą ir tarpusavio poveikio reikalavimus, sudaryti sąlygas gamtinės ir antropogeninės

⁴¹ Naujos redakcijos Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo koncepcija, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 31 d. nutarimu Nr. 422 // Valstybės žinios. 2009, Nr. 33-1268.

aplinkos darnai, urbanistinei kokybei, išsaugant vertingą kraštovaizdį, biologinę įvairovę, gamtos ir kultūros paveldo vertybes⁴².

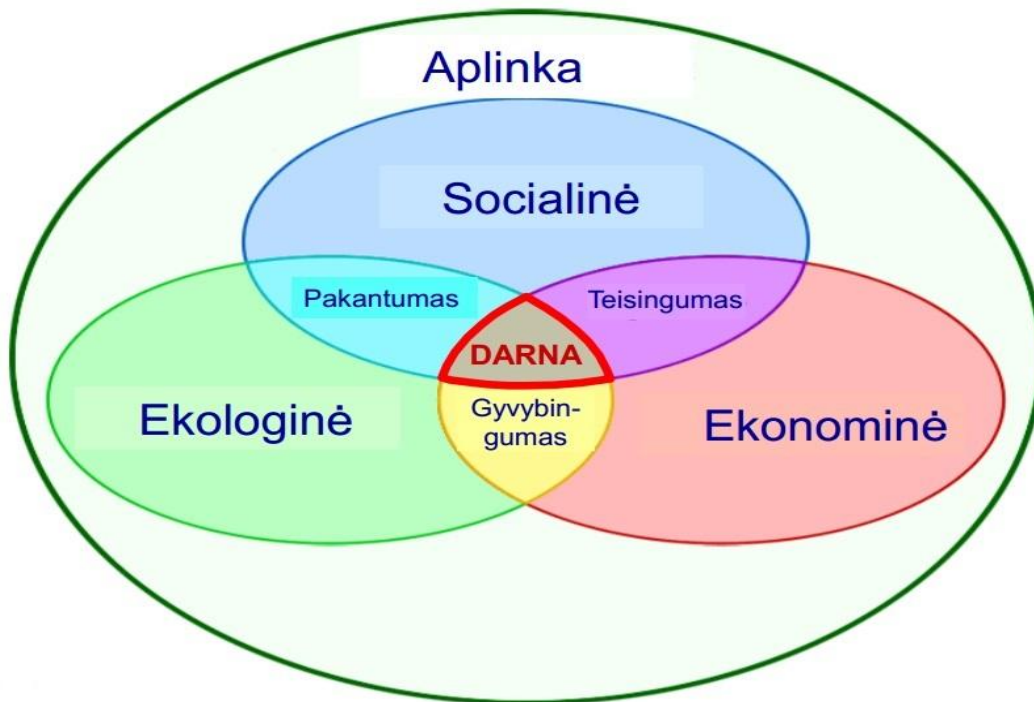
Teritorijų planavimo reformą paskatino tai, kad per visą TPI gyvavimo laikotarpį nuo pat 1995 m. išryškėjo nemažai reguliavimo problemų, kurios privalėjo būti sprendžiamos kompleksiskai ir iš esmės. Reformos tikslas buvo transformuoti teritorijų planavimo sistemą į novatorišką, stabilią, logiškai pagrįstą, aiškiai suprantamą, skaidrią sistemą, kuri atitiktų pasaulyje pripažinto darnaus vystymosi principus, skatintų investicijas, tam tikrais atvejais palengvintų teisės į statybą įgyvendinimą (įtvirtintų teisę statyti be detaliojo plano), sukurtų optimalias planavimui reikalingas informacines sistemas, kurios užtikrintų galimybę paprastu keliu sužinoti apie visus tam tikroje teritorijoje galiojančius teritorijų planavimo dokumentus ir kt., o svarbiausia sumažintų teritorijų planavimo dokumentų rengimo sąnaudas ir perteklinį dokumentų skaičių. Tai ypatingai liečia buvusią specialiojo teritorijų planavimo dokumentų rengimo praktiką, kuri buvo pagrįsta per daug plačiu įstatymų normų interpretavimu.

2.2. Specialiųjų planų teisinio statuso ir darnios plėtros imperatyvo santykis

Taigi, kaip minėta aukščiau – vienas iš pagrindinių naujojo teritorijų planavimo reformos iškeltų tikslų – ne tik išspręsti specialiojo teritorijų planavimo reguliavimo problemas, aiškiai apibrėžti specialiųjų planų teisinę galią, bet ir įgyvendinti darnaus vystymosi principus, kuriuos privalu aptarti plačiau.

Pagrindinės darnaus vystymosi nuostatos galutinai buvo suformuluotos 1992 m. Rio de Žaneire vykusioje pasaulinėje Jungtinių Tautų aplinkos ir plėtros konferencijoje, kurios priimtoje deklaracijoje aukščiausiu lygiu buvo įteisintas darnus vystymasis kaip pagrindinė ilgalaikė visuomenės ideologija. Tai yra savotiškas pamatas, kuriant šviesią Europos ir pasaulio ateitį. **Darni (tvari) plėtra** (angl. *sustainable development*) yra organizacinis principas žmonių gyvenimo ribotus išteklius turinčioje planetoje. Jis postuluoja norimą ateities būseną žmonių bendruomenėse, kuriose gyvenimo sąlygos ir išteklių naudojimas atitinka žmogaus poreikius, nekenkiant natūralių gamtinių sistemų ir aplinkos tvarumui, derinant socialinius, ekonominius ir aplinkosauginius interesus, kad ateities kartos taip pat galėtų patenkinti savo poreikius.

⁴² Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, 1 str. // Valstybės žinios. 2013, Nr. 76-3824.



Pav. 1

Tai pabrėžiama ir Europos Komisijos komunikate Europos Parlamentui, Tarybai, Europos Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Šio komunikato įžangoje nurodoma, kad darnus vystymasis yra Sutartyje įtvirtintas bendras ilgalaikis ES tikslas. 2006 m. patikslinta Europos Sąjungos tvaraus vystymosi strategija – tai ilgalaikės darnos vizijos, kurioje ekonomikos augimas, socialinė sanglauda ir aplinkos apsauga glaudžiai susiję ir vienas kitą papildoma, pagrindas.⁴³ Trumpai tariant, gamtos išteklius reikia naudoti apdairiai ir racionaliai, derinant ekonominius, ekologinius ir socialinius interesus, tai įgyvendinant per susitarimą.

Apdairus ir racionalus gamtos išteklių naudojimas reiškia, jog juos reikia naudoti taip, kad jie būtų apsaugoti nuo sunykimo ir išsaugoti ateities kartoms. Gamtos išteklių, t.y. naudingųjų iškasenų, miško medienos, biologinės įvairovės ir kita, apsauga tampa pasauline problema, nes daugeliu atveju gamtos ištekliai yra riboti, o didėjant mūsų planetos gyventojų skaičiui auga ir jų poreikis. Kai gamtos ištekliai naudojami siekiant vien ekonominės naudos, neatsižvelgiant į gamtoje nusistovėjusią pusiausvyrą, daugelis iš jų neatsikuria, sunyksta arba praranda naudingąsias savybes, o tai yra didelė žala aplinkai ir visuomenei⁴⁴.

⁴³ Darnaus vystymosi aspekto integravimas į ES politiką: 2009 m. Europos Sąjungos tvaraus vystymosi strategijos peržiūra. Briuselis, 2009.7.24. KOM(2009) 400 galutinis. Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en.lt&lng2=bg.cs.da.de.el.en.es.et.fi.fr.hu.it.lt.lv.mt.nl.pl.pt.ro.sk.sl.sv.&val=498655:cs>> [žiūrėta 2014-01-29].

⁴⁴ Monkevičius E., Miškinis A., Meškys L., Vėgėlė I., Murauskaitė A. Aplinkosaugos teisė. Vilnius: Justitia, 2011. P. 20

Pažymėtina, jog darnios plėtros sėkmę planavime sėkmę užtikrina šie principai:

- 1) suderinamumo;
- 2) abipusės įtakos;
- 3) subsidiarumo.

Apie kiekvieną iš šių principų trumpai: **suderinamumo** principas suponuoja tai, jog kiekvienas planavimo lygmuo turi atsižvelgti į aukštesnio lygmens planus, o žemesniam lygmeniui turi būti suteikta galimybė dalyvauti rengiant aukštesnio lygmens planus; **abipusės įtakos** principas reiškia, jog rengiant nacionalinio ir regioninio lygmens planus, atsižvelgiama į vietinius planus ir strategijas; **subsidiarumo** principas – sprendimus priima žemiausio lygmens institucija, tai, ką galima suplanuoti žemiausio lygmens dokumentuose, neplanuojama aukštesnio lygmens dokumentuose⁴⁵. Visi šie principai postuluoja tai, jog planavime turi būti labai aiški, darni ir nedviprasmiška sistema, kuri paliktų kuo mažiau vietos įvairioms interpretacijoms.

Lietuvoje diskutuojant įvairiais lygiais ir įvairiais teritorijų planavimo reformų klausimais dažnai buvo pabrėžiama, jog TPI ginamų vertybių išsaugojimas yra glaudžiai susijęs su darnia plėtra, tačiau teritorijų planavimas, visų pirma yra skirtas užtikrinti teritorijų plėtrą. Natūralu, kad bet kokia urbanizacija yra susijusi su tam tikros aplinkos keitimu, todėl absoliutus minėtų vertybių išsaugojimas, reikštų absoliutų urbanizacijos draudimą. Žinoma, vykdant plėtros ir urbanizacijos procesus, neišvengiamai paliečiama susiklosčiusi aplinka, tačiau būtina užtikrinti, kad ši plėtra ir urbanizacija kuo mažiau darytų įtaką saugomoms vertybėms. Logiškai mąstant, planuojant teritorijas nepavyks išsaugoti esamo kraštovaizdžio *status quo*, tačiau svarbu užtikrinti, kad būtų išsaugotos vertingosios jo savybės. Suprantama, jog nebus išsaugoti ir absoliučiai visi gamtos ir kultūros elementai, tačiau siektina išsaugoti gamtos ir kultūros paveldo vertybes, kurios yra saugomos teisės aktų nustatyta tvarka ir yra viešojo intereso dalis. Taip pat, viena visuomenės dalis gali būti suinteresuota visų vertybių išsaugojimu, kita – gali būti suinteresuota teritorijų urbanizacija ir naujos kokybės sukūrimu. Tuomet, neišvengiamai, teritorijų planavimo procese atsiranda atskirų visuomenės interesų grupių priešprieša.

Naujos redakcijos TPI pagrindinis tikslas ir uždavinys ir yra užtikrinti ir nustatyti tvarką, kaip atitinkamos grupės tarpusavyje turi derinti savo skirtingus interesus, nes jei visais atvejais bus tenkinamas tik privatus, ar tik visuomenės interesas, tuomet tokio proceso nebus galima laikyti racionali. Teritorijų planavime turi vyrauti argumentuoti sprendimai ir kompromisų paieška, bet ne vienos ar kitos interesų grupės prioritetai.

⁴⁵ Naujos redakcijos Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo koncepcija, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 31 d. nutarimu Nr. 422, 14.3. p. // Valstybės žinios. 2009, Nr. 33-1268.

Darnios plėtros (įstatyme – „darni raida“) sąvoką sutinkame ir analizuodami naujos redakcijos TPI tikslus, kurie yra išvardinti įstatymo 3 str. 1 d., tai yra, turi būti sudaromos sąlygos darniai valstybės teritorijos raidai, nuosekliai erdvinės ir funkcinės integracijos politikai įgyvendinti, teritorijų sanglaudai, kompleksiškai spręsti socialinius, ekonominius, ekologinius uždavinius; nustatyti gyvenamųjų vietovių, inžinerinės ir socialinės infrastruktūros, kitų valstybei svarbių socialinės ekonominės veiklos sričių vystymo ir įgyvendinimo gaires, numatyti plėtrai reikalingas teritorijas. Tai yra, numatyta, jog turi būti skiriamas ypatingas dėmesys įvardintų skirtingų uždavinių derinimui ir apdairiai urbanizacijos vizijai. Tarp įstatyme įvardintų tikslų taip pat yra pabrėžiama racionalaus šalies gamtinių, žemės gelmių ir energijos išteklių naudojimo ir atkūrimo sąlygų nustatymo svarba; kraštovaizdžio ir saugomų teritorijų išsaugojimo prioritetas; sveikos ir darnios gyvenamosios aplinkos sąlygų sudarymas; investicinio patrauklumo formavimas; skirtingų interesų derinimas bei sąlygų sudarymas racionaliam žemės naudojimui ir žemės ūkio veiklai skatinti.

Visos teritorijos (kartu ar atskirai) turi tik tai teritorijai būdingų bruožų ir kartais atitinkama teritorija visai nepalyginama su šalia esančia. Neįmanoma detaliai nustatyti teritorijų planavimo tikslų, kurie tiktų visoms teritorijoms be išimties, todėl TPI 3 str. 2 d. yra konkretizuota, kokiais veiksniais papildomai reikia vadovautis planuojant teritorijas. Minėto įstatymo 3 str. 2 d. nurodyta, kad nustatant konkrečios teritorijos planavimo tikslus, būtina atsižvelgti į visuomenės poreikius, planuojamos teritorijos kraštovaizdį ir biologinę įvairovę, geografinę padėtį, geologines sąlygas, esamas urbanistines, inžinerines, susisiekimo, agrarines sistemas, žemės ir kito nekilnojamojo turto valdytojų, naudotojų ir trečiųjų asmenų interesus ir teises, architektūros, aplinkosaugos, visuomenės sveikatos saugos, gamtos apsaugos, paveldosaugos reikalavimus, valstybės ir viešojo saugumo, gynybos ir kitus poreikius. Vėlgi, toks reguliavimas suponuoja išskirtinę interesų derinimo svarbą.

Atsižvelgiant į tai, kad darni plėtra apjungia daug elementų ir skirtingų interesų, darytina išvada, kad geriausia teisinė forma šiam imperatyvui įgyvendinti yra kompleksinis teritorijų planavimas.

2.3. Teritorijų planavimo reformos naujovės ir jų įvertinimas – poveikis specialiajam teritorijų planavimui

Nuo 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojęs naujasis TPI patobulino teritorijų planavimo dokumentų sistemą ir sukūrė daug teisinio reguliavimo naujovių: sumažino atvejus, kada būtina rengti teritorijų planavimo dokumentus; susiaurino teritorijų planavimo dokumentų organizatorių ratą, nustatė specialiojo teritorijų planavimo dokumentų teisinę galią; įtvirtino revoliucinį institutą, numatantį teisę

statyti be detaliojo plano; taip pat, daug dėmesio skirta teritorijų planavimo dokumentų skaidrumui, planų viešinimui ir viešajam interesui teritorijų planavime.

Naujos redakcijos TPI sukėlė daug diskusijų tarp įvairių profesijų teritorijų planavimo specialistų, politikų, valstybės tarnautojų bei mokslo ir visuomenės atstovų. Tikslu plačiau supažindinti su naujos redakcijos TPI naujovėmis Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija įsteigė specialų „teritorijų planavimo informacinį numerį“⁴⁶ per kurį teikiamos profesionalios konsultacijos apie teritorijų planavimo naujoves. Neatsiliko ir advokatų bendruomenė – žinomos advokatų kontoros organizavo specialius seminarų ciklus, tikslu supažindinti su planavimo reformos teoriniais ir praktiniais aspektais⁴⁷.

Kalbant apie 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojusio TPI naujoves reiktų pažymėti, kad:

1) buvo apriboti atvejai, kada būtina rengti teritorijų planavimo dokumentus. Pagal iki 2014 m. sausio 1 d. galiojusio įstatymo redakciją – specialųjį planą buvo galima rengti remiantis poįstatyminiais aktais ir tai būdavo galima padaryt beveik bet kuriam pasirinktam objektui, tokiu būdu sukuriant planavimą dėl planavimo ir galimybę tam tikriems subjektams nusistatyti išimtinai savo poreikiams reikalingą teritorijos statusą ir jos reglamentus, kitaip sakant – teritorijos „monopolį“. Pavyzdžiui, anksčiau, norint nustatyti specialiąsias žemės naudojimo sąlygas, remiantis LR Žemės įstatymo⁴⁸ 22 str., būdavo privaloma rengti specialiuosius planus. Nuo 2014 m. sausio 1 d., norint numatyti tam tikrus teritorijos apribojimus nebereikės rengti teritorijų planavimo dokumentų. Tai bus galima padaryti rengiant techninį projektą, atliekant poveikio aplinkai vertinimo ir kitas numatytas procedūras bei gaunant subjektų, kuriuos tam tikri apribojimai paveiks, sutikimus. Taip pat, naujos redakcijos TPI atsirado takoskyra tarp žemėtvarkos ir teritorijų planavimo. Nuo šiol sklypai bus formuojami ne tik detaliesiais planais, bet ir žemės valdos projektais, kurie nepriskiriami prie teritorijų planavimo dokumentų, todėl bus galima greičiau ir efektyviau, nesilaikant teritorijų planavimo dokumentų rengimui nustatytos tvarkos, parengti žemės reformos žemėtvarkos projektus, žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektus, žemės paėmimo visuomenės poreikiams projektus bei žemės konsolidacijos projektus⁴⁹. Tokiu būdu sumažės žemės naudotojų ir valdytojų laiko ir pinigų sąnaudos. Dar daugiau, specialiojo teritorijų planavimo dokumentų skaičius kardinaliai mažės juos integruojant į bendruosius teritorijų planavimo dokumentus;

⁴⁶ Informacija iš Aplinkos ministerijos tinklalapio. Prieiga per internetą: <<http://www.am.lt>> [žiūrėta 2014-01-25].

⁴⁷ Informacija iš žiniatinklio. Prieiga per internetą: <<http://pardoituve.vz.lt/konferencijos/349>>; <<http://www.sorainen.com/lt/seminarai&nID=545>> [žiūrėta 2014-02-20].

⁴⁸ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 28-868.

⁴⁹ Ibid, 37 str. 3 d.

2) susiaurintas teritorijų planavimo dokumentų organizatorių ratas. 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojus naujos redakcijos TPI, specialiojo teritorijų planavimo dokumentus galės organizuoti tik įgalioti viešojo administravimo arba numatyti specialiuosiuose įstatymuose (saugomų teritorijų, miškų ir pan.) subjektai⁵⁰, visi kiti – eliminuojami (jiems paliekama tik iniciatyvos teisė). Anksčiau, planavimo organizatoriumi galėdavo būti bet kuris juridinis asmuo (nepriklausomai ar viešas ar privatus). Nuo šiol, detaliųjų planų rengimas jau nebebus privačių fizinių ar juridinių asmenų kompetencijoje. Vietoj buvusios planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perleidimo praktikos, privatūs asmenys galės tik nustatyta tvarka inicijuoti ar teikti pasiūlymus dėl vietovės lygmens teritorijų planavimo dokumentų rengimo, keitimo ar koregavimo ir (ar) finansavimo, pagal naujos redakcijos TPI 6 str. 3 d. Taigi, matyti, jog nemažai galių suteikta savivaldybės administracijos direktoriui, kuris organizuoja detaliųjų planų rengimą, juos tvirtina, išduoda specialiuosius architektūros reikalavimus ir kt.;

3) naujoje TPI redakcijoje yra įtvirtinta specialiojo teritorijų planavimo dokumentų teisinė galia, t.y., įstatymo 22 str. 1 d. nustato, jog patvirtinto **valstybės lygmens** specialiojo teritorijų planavimo dokumento sprendiniai yra privalomi rengiamiems teritorijų planavimo dokumentams, taip pat jie nustato teritorijos naudojimo, tvarkymo ir (ar) apsaugos priemonės kitiems to paties ar žemesnio lygmens teritorijų planavimo dokumentams rengti. Savivaldybės tarybos patvirtinti **savivaldybės lygmens** ar **vietovės lygmens** specialiojo teritorijų planavimo dokumentų (išskyrus specialiojo teritorijų planavimo žemėtvarkos dokumentus) sprendiniai konkretizuoja savivaldybės bendrojo plano sprendinius ir savivaldybės tarybos sprendimu specialiojo teritorijų planavimo dokumentai pripažįstami savivaldybės bendrojo plano sudedamąja dalimi. Kitų patvirtintų savivaldybės lygmens ar vietovės lygmens specialiojo teritorijų planavimo dokumentų sprendiniai derinami su atitinkamo lygmens kompleksinio teritorijų planavimo dokumentų sprendiniais, o rengiant, keičiant ar koreguojant savivaldybės lygmens bendrąjį planą integruojami į bendrojo plano sprendinius⁵¹. Neurbanizuotose ir neurbanizuojamose teritorijose parengti ir patvirtinti **vietovės lygmens** specialiojo teritorijų planavimo žemėtvarkos dokumentai ir žemės gelmių naudojimo planai privalomi juos patvirtinusiems subjektams, žemės sklypų valdytojams ir naudotojams, taip pat visiems suplanuotoje teritorijoje veikiančiams fiziniams ir juridiniams asmenims ar kitoms organizacijoms⁵². Taip pat nustatyta, kad neurbanizuotose ir neurbanizuojamose teritorijose pagrindinė žemės naudojimo paskirtis gali būti keičiama vietovės lygmens specialiojo teritorijų planavimo dokumentu arba žemės valdos projektu, jeigu pagrindinės

⁵⁰ Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, 6 str. // Valstybės žinios. 2013, Nr. 76-3824.

⁵¹ Ibid, 22 str. 2 d.

⁵² Ibid, 22 str. 3 d.

žemės naudojimo paskirties keitimas neprieštarauja savivaldybės bendrajam planui⁵³. Siekis sureguliuoti specialiųjų planų teisinę galią atsirado todėl, kad praktikoje pasitaikė situacijų, kai kildavo problemų vadovaujantis specialiaisiais planais, tai yra, nebūdavo aišku, kuriuo planu vadovautis. Pavyzdžiui, Vilniaus aukštybinių pastatų išdėstymo schema⁵⁴ buvo integruota į Vilniaus miesto savivaldybės teritorijos bendrąjį planą iki 2015 metų⁵⁵, tačiau buvo neįmanoma perkelti visos schemos (dėl sprendinių konkretizavimo lygio), todėl buvo integruota tik schemos dalis ir tapo nebeaišku, kuriais sprendiniais vadovautis, kadangi vienu metu galiojo du teritorijų planavimo dokumentai, skirtingai reglamentuojantys tą patį dalyką. Nebuvo efektyvaus integravimo mechanizmo. Tam, kad išvengtų tokių situacijų, buvo nuspręsta, jog Savivaldybių patvirtinti savivaldybės ar vietovės lygmens specialiojo teritorijų planavimo dokumentai taps sudėtine bendrojo plano dalimi (jo korektūra). Kitas aspektas, kai vienoje teritorijoje galiojo keli to paties lygmens teritorijų planavimo dokumentai, patvirtinti skirtingų subjektų. Tuomet nelikdavo teisinio tikrumo, nebūdavo aišku, kurio planu reiktų vadovautis. Hipotetinis ir tuo pačiu praktikoje pasitaikantis pavyzdys, kai Kultūros paveldo departamento parengtas specialusis planas, nustatantis kultūros objekto apsaugos, priežiūros ir tvarkymo reglamentus yra toje pačioje teritorijoje, kurioje galioja Saugomų teritorijų tarnybos patvirtintas specialusis planas, saugantis europinės svarbos nykstančią paukščių rūšį ir draudžiantis bet kokius statybos ar tvarkybos darbus. Tokiu atveju kildavo klausimas, kurio planu reiktų vadovautis. Anksčiau tokia situacija buvo sprendžiama nustatant, kuris viešas interesas yra aukščiau (šiuo atveju, ar kultūros paveldo objekto tvarkyba ar nykstančios paukščių rūšies saugojimas), tačiau tokiu būdu būdavo paliekama vietos plačioms interpretacijoms teismuose. Nuo 2014 m. sausio 1 d. šių planų sprendiniai bus privalomai derinami su galiojančiais teritorijų planavimo dokumentais ir integruojami į bendruosius planus⁵⁶. Logiškai mąstant, anksčiau ar vėliau visi specialiųjų planų sprendiniai ir teisė į korektūrą turėtų atsidurti savivaldybės žinyboje ir tuomet bus galima atitinkamai suderinti visus sprendinius viename teritorijų planavimo dokumente (savivaldybės bendrajame plane) ir taip bus sureguliuotas „planų chaosas“, kuris buvo iki šiol. Atkreiptinas dėmesys, jog visi iki 2014 m. sausio 1 d. patvirtinti specialieji planai savaime neišnyks. Teritorijų planavimo įstatymo Pakeitimo įstatymo 3 str. numatyta, jog iki naujojo įstatymo įsigaliojimo (2014 m. sausio 1 d.) patvirtinti specialieji planai, kurių sprendiniai turėjo privalomąją teisinę galią, išlieka privalomais tol, kol bus parengti juos keičiantys to paties ar žemesnio lygmens

⁵³ Ibid, 22 str. 4 d.

⁵⁴ Vilniaus aukštybinių pastatų išdėstymo schema, patvirtinta Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2006 m. birželio 28 d. tarybos sprendimu Nr. 1-1231. Prieiga per internetą: <<http://www.vilnius.lt/index.php?761606330>> [žiūrėta 2013-12-12].

⁵⁵ Vilniaus miesto savivaldybės teritorijos bendrasis planas iki 2015 metų, patvirtintas Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2007 m. vasario 14 d. sprendimu Nr. 1-1519. Prieiga per internetą: <<http://www.vilnius.lt/index.php?3714327801>> [žiūrėta 2013-12-12].

⁵⁶ Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, 22 str. 2 d. // Valstybės žinios. 2013, Nr. 76-3824.

kompleksinio teritorijų planavimo dokumentai. Įsigaliojus kompleksinio teritorijų planavimo dokumentui, apimančiam tik dalį specialiuoju planu suplanuotos teritorijos, specialiojo plano sprendiniai teritorijoje, kuriai neparengtas kompleksinio teritorijų planavimo dokumentas, turi privalomąją teisinę galią. Taigi, taip pat nustatytas tęstinio planų galiojimo mechanizmas, kuris suponuoja į tai, kas nustatyta TPI 22 str., tai yra, specialieji planai įgys privalomąją galią tik tuomet, kai bus integruoti į kompleksinį planą (išskyrus 4 str. 4 d.). Įstatymų leidėjas, įtvirtindamas specialiojo teritorijų planavimo dokumentų teisinę galią, siekė subalansuoti teritorijų planavimo dokumentų sistemą;

4) įtvirtintas naujas institutas – teisė statyti be detaliojo plano, vadovaujantis bendruoju planu, t.y. pagal nuo 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojusio TPI 20 str. 2 d. 1 p., savivaldybės administracijos direktorius ar jo įgaliotas valstybės tarnautojas, atsižvelgdamas į aplinkinių teritorijų užstatymo tipą, statinių parametrus ir statytojo pateiktus projektinius pasiūlymus, specialiuosiuose architektūros reikalavimuose statiniui projektuoti nustato statybai numatyto žemės sklypo teritorijos naudojimo reglamento parametrus pagal savivaldybės lygmens bendrąjį planą ir (ar) vietovės lygmens bendrąjį planą, jeigu jis parengtas. Tai yra, bet kuris žemės valdytojas ar naudotojas galės kreiptis į savivaldybės administracijos direktorių ar jo įgaliotą asmenį su prašymu išduoti specialiuosius architektūros reikalavimus statinio projektui ir bus galima daug greičiau ir paprasčiau įgyvendinti teisę į statybą. Šią naujovę įvertino ir advokatų kontoros „Sorainen“ partnerė, advokatė Aušra Mudėnaitė, kuri teigia, jog „neabejotinai reformos laimėtojai yra miestų ir kitų užstatytų teritorijų žemės valdytojai, kadangi daugeliu atvejų detaliojo planavimo proceso neberekės, laiko sąnaudos nuo plėtros idėjos gimimo iki statybos leidimo gavimo bei su tuo susijusi administracinė našta jiems mažėja radikaliai“⁵⁷;

5) nemažai dėmesio skirta teritorijų planavimo dokumentų viešinimui. Įkurta Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir teritorijų planavimo proceso valstybinės priežiūros informacinė sistema (TPDRIS), kurios paskirtis – teikti viešas paslaugas, susijusias su teritorijų planavimo dokumentų rengimo procesu ir teritorijų planavimo valstybine priežiūra. Elektroninėje erdvėje atsiranda visi planavimo dokumentai ir tokiu būdu žmonėms sudaromos sąlygos lengviau su jais susipažinti ir aiškiai žinoti, kas planuojama jų kaimynystėje⁵⁸;

6) bandyta sukurti aiškią ir stabilią teritorijų planavimo dokumentų sistemą, šiuos dokumentus priskiriant kompleksiniams ir specialiesiems planams, kurie rengiami atsižvelgiant į planavimo lygmenį

⁵⁷ Portalo „15min“ interviu su advokatų kontoros „Sorainen“ partnere, advokate Aušra Mudėnaite. Prieiga per internetą: <<http://www.15min.lt/naujiena/verslas/bustas/naujasis-teritoriju-planavimo-istatymas-skatina-miestu-vystyma-ir-stabdo-ju-plitima-i-priemiescius-665-403696>> [žiūrėta 2014-02-06].

⁵⁸ Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo dokumentų rengimo ir teritorijų planavimo proceso valstybinės priežiūros informacinė sistema. Prieiga per internetą: <<http://www.tpdri.lt>> [žiūrėta 2014-01-25].

pagal mastelį ir atitinkamai skirstomi į valstybės, savivaldybės ir vietovės lygmenis, vietoj ankščiau galiojusio skirstymo pagal tvirtinančią instituciją ir sprendinių konkretizavimo lygį;

7) apibrėžtas visuomenės (viešasis) interesas, t.y. TPI 8 str. 1 d. nustatyta, jog viešasis interesas yra visuomenės gyvenimo kokybė, pagrįsta objektyviais visuomenės poreikiais ir ištekliais, nuosavybės teisių apsaugos prioritetu, investicijų skatinimu, nustatyta teritorijų planavimo, želdynų normomis, visuomenės sveikatos saugos reglamentais, kitais teisės aktuose nustatytais reikalavimais; kraštovaizdžio, gamtos ir nekilnojamojo kultūros paveldo, žemės ūkio naudmenų su derlinguoju dirvožemiu, miškų, žemės gelmių išteklių, kitų gamtos išteklių apsauga ir racionalus naudojimas, darnus kultūrinio kraštovaizdžio formavimas; valstybės ir savivaldybių funkcijoms ar teritorijų funkcionavimui reikalinga socialinė ar inžinerinė infrastruktūra, šių teritorijų plėtojimas; valstybei svarbūs projektai; visuomenės informavimas ir jos dalyvavimas priimant sprendimus. Akivaizdu, kad šis reguliavimas sietinas su LR Konstitucijos 54 str., kuris nustato, jog 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. Taip pat, draudžiama niokoti žemę, jos gelmes, vandenį, teršti vandenį ir orą, daryti radiacinį poveikį aplinkai bei skurdinti augaliją ir gyvūniją. Iki 2014 m. sausio 1 d. teismai viešojo intereso buvimo faktą teritorijų planavime nustatinėjo *ad hoc*. Nors ir naujos redakcijos TPI yra įvedama viešojo (visuomenės) intereso apibrėžtis, tačiau Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, kad viešasis interesas yra dinamiškas, jis labai įvairus. Iš esmės neįmanoma a priori pasakyti, kokiose gyvenimo srityse, dėl kurių gali kilti teisinių ginčų arba kuriose gali prireikti taikyti teisę, viešajam interesui gali atsirasti grėsmių arba gali prireikti viešąjį interesą užtikrinti įsikišant viešosios valdžios institucijoms ar pareigūnams. Tikėtina, kad dėl viešojo intereso dinamiškumo, viešojo intereso turinio aiškinimas bei taikymas ir toliau labai priklausys nuo konkrečių teismų požiūrio į viešojo intereso turinį⁵⁹.

Atkreiptinas dėmesys, jog be visų aukščiau išvardintų naujovių buvo padaryta ir kitų smulkesnių pakeitimų, tačiau dėl ribotos savo darbo apimties jų neaptarsiu.

Nepaisant to, kad reformos metu buvo padaryta įvairių sveikintinų pakeitimų ir naujovių, naujos redakcijos TPI projektą audringais plovimais pasitiko ne visi. Tarp visų pastabų bei pasiūlymų naujojo įstatymo projektui, itin kritiškai atsiliepė Statybos ir architektūros teismo ekspertų sąjunga, Lietuvos Respublikos Seimo Aplinkos apsaugos komitetui pateikusi savo nuomonę dėl naujojo įstatymo projekto, kuri buvo apsvarstyta komiteto posėdžio metu. Statybos ir architektūros teismo ekspertų sąjunga nurodė, jog projekto iniciatoriai dar nuo 2008 metais pradėto rengti naujojo TPI nuolat deklaravo galiojančio

⁵⁹ Klimas E., Brazdeikis A. Mokslinių straipsnių rinkinys Viešojo intereso gynimas: subalansuoto požiūrio link. Visuomenės (viešojo) intereso gynimas planuojant teritorijas. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2013. P. 124

įstatymo ydas, nesivargindami išsiaiškinti, ar tai, kad teritorijų planavimo procesas, jų manymu, trunka ilgai (nors, anot jų, Lietuvoje šie terminai bene trumpiausi ES) yra galiojančio įstatymo nuostatų pasekmė, ar atvirkščiai, galiojančio įstatymo nuostatų nesilaikymo teritorijų planavimo procese dalyvaujančių valstybės ir savivaldos institucijų pasekmė. Ekspertai taip pat pabrėžė, jog prieš peikiant teritorijų planavimo procesą buvo privalu išsiaiškinti įstatymo nuostatų poveikį visoms procese dalyvaujančioms pusėms, tai yra, valstybės ir savivaldos institucijoms, investuotojams ir visuomenei (subalansuotos procese dalyvaujančių šalių galimybės ir atsakomybė yra viso teritorijų planavimo proceso pagrindas). Dar daugiau, sąjunga nurodė, jog nebuvo įvertinta tai, kad reikės apie 10 įstatymų ir apie 80 poįstatyminių aktų pakeitimų, sugrius per ilgus metus sukaupta teismų praktika teritorijų planavimo srityje, priėmus naują įstatymo redakciją planavimo procesas vegetuos apie 5 metus, kol bus parengti visi būtini teisės aktų pakeitimai ir sukaupti nauji administraciniai gebėjimai, reforma pareikalaus milžiniškų išlaidų ir kt. Statybos ir architektūros teismo ekspertų sąjungos narių manymu, racionaliau būtų buvę ne iš esmės keisti Teritorijų planavimo įstatymą, bet naujas nuostatas inkorporuoti į senąją įstatymo redakciją⁶⁰.

Didelių diskusijų sukėlė ir detaliųjų planų tvirtinimo pareigos perkėlimas savivaldybių administracijų direktoriams. Ankščiau šiuos planus dažniausiai tvirtindavo politizuotos savivaldybių tarybos arba jos įgaliotas administracijos direktorius. Nuo 2014 m. sausio 1 d. savivaldybių tarybos tvirtins tik savivaldybių bendruosius planus. Tokiu būdu buvo išspręstas klausimas, ką daryti tokiu atveju, jeigu tarybos nariai nebalsuotų už tam tikrą klausimą (dėl, pavyzdžiui, politinių sumetimų), tai yra, praktikoje pasitaikė atvejų (kurių plačiau neaptarsiu), kai teismas įpareigojo savivaldybės tarybą patvirtinti tam tikrą teritorijų planavimo dokumentą, o šios nariai arba išeidavo iš posėdžių salės, arba nepakeldavo rankos balsuojant, tokiu būdu specialiai vilkindami teritorijų planavimo procesą.

Taip pat, teisės statyti, remiantis bendroju planu, įgyvendinimas, tam tikrais atvejais sunkiai suvokiamas, kadangi ne visos teritorijos turi suplanuotas „teritorijas kaimynes“, pagal kurių parametrus būtų galima išduoti specialiuosius architektūros reikalavimus, kadangi dažnai tokios kaimyninės teritorijos būna suplanuotos chaotiškai, su skirtingais užstatymo reglamentais. Dar daugiau, nėra numatyto mechanizmo ir aiškaus teisinio pagrindo, kaip minėtus reikalavimus suformuluoti.

Pažymėtina, jog, anot dr. Evaldo Klimo ir dr. Aurimo Brazdeikio, naujos redakcijos TPĮ įtvirtinus labai platų vertybių spektrą aptariant visuomenės (viešąjį interesą), teismai ir toliau bus priversti analizuoti situacijas, kuomet susidurs keli viešieji interesai. Tokiu atveju teismui reikės nustatyti, kuri iš kelių viešųjų interesų reiktų ginti prioritetiškai konkrečiu atveju. <...> kuri iš vertybių svaresnė, teismai

⁶⁰ 2012 m. gruodžio 5 d. Lietuvos Respublikos Seimo Aplinkos apsaugos komiteto posėdžio protokolo išrašas Nr. 107-P-46, 7 p. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=7623&p_k=1> [žiūrėta 2013-11-12].

nustatinėja kiekvienu konkrečiu atveju, tad nei vienas iš viešųjų interesų neturi iš anksto nustatytos, prioritetinės galios prieš kitus interesus. Nepaisant to, TPI 8 straipsnyje įstatymų leidėjui pamėginus apibrėžti ir akcentuoti tam tikrus visuomenės (viešojo) intereso elementus, galbūt keisis ir teismų praktika. Pasak specialistų, teismų praktikoje iki šiol vyravusi tendencija, kad, pavyzdžiui, saugomų teritorijų, miškų apsauga beveik visuomet nusveria kitas vertybes, įskaitant nuosavybės teisių atkūrimą ar pačią įgytą nuosavybę, gali būti peržiūrėta, atsižvelgiant į tai, kad įstatymų leidėjas nuosavybės teisių apsaugos prioritetą ir investicijų skatinimą *expressis verbis* iškelė į vieną iš pirmųjų visuomenės (viešojo) interesų aspektų⁶¹.

Naujos redakcijos TPI rengimo grupės narys M. Narmontas, vertindamas teritorijų planavimo reformą pripažino, jog, deja, naujuoju įstatymu nepavyko pasiekti visų įstatymo koncepcijoje iškeltų tikslų ir pabrėžė, jog, visų pirma, nepavyko sureguliuoti plėtros teritorijų konsolidacijos.

Antra, nepavyko pertvarkyti LR Sodininkų bendrijų ir Ūkininko ūkio įstatymų, kuriais remiantis galima planuoti teritorijas ir įgyvendinti teisę gyvenamąją statybą (kas turėtų būti reguliuojama tik teritorijų planavimo ir statybos įstatymu).

Trečia, nepavyko iki galo sureguliuoti specialiojo ir kompleksinio teritorijų planavimo dokumentų santykio, kadangi išliko atvejai, kai specialusis planas įgyja aukštesnę galią už kompleksinius planus (vadovaujantis TPI 4 str. 4 d.) ir nors, remiantis darnios plėtros principais jie turėtų būti suderinti ir integruojami į bendruosius planus, tačiau pripažino, jog tam tikrais atvejais įsipina žmogiškasis faktorius (skirtingų interesų ar įtakos pasiskirstymo nesuderinamumas tarp viešojo administravimo subjektų), kuris dažnai nulemia derinimo nepaisymą.

Specialistas taip pat pabrėžė, jog specialieji planai turėtų būti žinybiniai, tik tam tikros institucijos veiklos sferai priskiriami dokumentai, kurie nustatytų, kaip atitinkama institucija turėtų tvarkytis tam tikroje teritorijoje ateityje ir neturėtų konkuruoti su kompleksiniais planais, tačiau šiuo atveju, kai Vyriausybės patvirtinti specialieji planai įgyja aukštesnę galią atsitinka taip, kad šie planai išsprendžia ir kompleksinių planų uždavinius arba juos pakeičia, o taip neturėtų būti.

Pasiteiravus, kaip vertina naują teritorijų planavimo dokumentų skirstymą pagal planuojamos teritorijos mastelį, M. Narmontas pabrėžė, jog turi praeiti laiko, kai paaiškės tokio skirstymo efektyvumas, tačiau pažymėjo, jog, jo nuomone, naujajame TPI nustatytas dokumentų (planų) skirstymas yra optimalus ir aiškus, kadangi kiekvienas planavimo lygmuo turi atsižvelgti į aukštesnį lygmenį arba aukštesnio lygmens sprendiniai turi būti konkretizuojami žemesnio lygmens dokumentuose. Specialistas visgi nepritaria TPI numatytai išimčiai, jog Vyriausybės patvirtinti

⁶¹ Klimas E., Brazdeikis A. Mokslinių straipsnių rinkinys Viešojo intereso gynimas: subalansuoto požiūrio link. Visuomenės (viešojo) intereso gynimas planuojant teritorijas. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2013. P. 124

specialieji planai yra aukštesnės galios už kompleksinio teritorijų planavimo dokumentus, nes toks reguliavimas gali įnešti chaoso į naująją sistemą.

Respondentas reziumuojant teigė, jog tam tikrų problemų ir prieštaravimų vis dėlto nepavyko išspręsti, tačiau dabartinis bendras Lietuvos teritorijų planavimo reguliavimo vaizdas yra daug geresnis⁶².

M. Pakalnis, šiais klausimais (apie teritorijų planavimo reformą ir jos įgyvendinimą) buvo kiek konkretnesnis ir iškart išskyrė pagrindinę neįgyvendintą problemą – specialiųjų planų reguliavimą ir čia pat pridūrė, jog reformos idėja buvo tokia, kad šie planai turėtų likti rekomendacinio pobūdžio ir jokiais atvejais neturėtų aukštesnės galios už kompleksinius planus. Architektas pažymėjo, jog specialieji planai turėtų detalizuoti, aiškinti kompleksinių planų sprendinius, bet jų nekeisti, o jeigu norima nustatyti detalesnius teritorijų reglamentus (architektūrinius reikalavimus ir pan.), tokiais atvejais reikėtų rengti kompleksinius teritorijų planavimo dokumentus.

Specialistas taip pat atkreipė dėmesį į tai, jog nuo 2014 m. sausio 1 d. specialieji planai bus integruojami į bendruosius planus, tačiau pažymėjo, jog nėra tam nustatyto aiškaus mechanizmo bei svarstė, jog specialieji planai būtų optimaliai integruojami tik tuomet, jei bendrasis planas būtų suskaidytas tam tikrais segmentais ir specialusis planas pakeistų tik atitinkamą reguliavimo sferą (pavyzdžiui, inžinerinę infrastruktūrą).

M. Pakalnio nuomone, norint sureguliuoti tam tikrą veiklą ar, tarkim, nusprendus tam tikrą teritoriją pripažinti saugoma (kalbant apie saugomų teritorijų apsaugą), nereikėtų rengti išimtinę galią turinčių specialiųjų planų, o būtų efektyviau visus sprendinius suderinti kompleksiškai, nesuteikiant jokių nepamatuotų prioritetų prieš jau galiojančių teritorijų planavimo dokumentų sprendinius. Specialieji planai, anot respondento, turėtų būti tiktai viešojo administravimo institucijų „strategija padėta ant žemėlapių“, tai yra, nustatytų saugomų teritorijų tvarkymo ir naudojimo gaires, tačiau būtų privalomi tik šiuos planus patvirtinančioms institucijoms.

M. Pakalnis reziumuodamas svarstė, jog Vyriausybė ir toliau vykdys savo politiką per išimtinę galią turinčius specialiuosius planus, kurie neigs kitus teritorijų planavimo dokumentus, tačiau tai turėtų sukelti atitinkamas teisines pasekmes – jei tokie planai darytų įtaką žemiausio teritorijų lygmens žemės naudotojams ir valdytojams, tuomet privalo įsijungti patikimi kompensaciniai mechanizmai ir tik tuomet įsitvirtins teisinis tikrumas ir stabilumas teritorijų planavime⁶³.

2014 m. sausio 1 d. įsigaliojus naujos redakcijos Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymui, apie jį jau galima išgirsti ir įvairių kitų nuomonių viešojoje erdvėje, štai pavyzdžiui,

⁶² Informacija iš 2014 m. vasario 7 d. interviu su M. Narmontu.

⁶³ Informacija iš 2014 m. vasario 10 d. interviu su M. Pakalniu.

Klaipėdos rajono savivaldybės meras Vaclovas Dačkauskas teigia, jog naujasis Teritorijų planavimo įstatymas tik labiau sugriežtins chaotišką teritorijų planavimą⁶⁴. Aplinkos viceministrė Daiva Matonienė atkreipia dėmesį, jog ministerijos specialistai susilaukia begalės įvairių klausimų, susijusių su naujuoju įstatymu⁶⁵, todėl akivaizdu, jog teritorijų planavimo sistemos funkcionavimo problemų tyrinėjimas pasidarė dar aktualesnis.

Dar daugiau, būtina pažymėti, jog TPI 3 str. 1 d. 6 p. nurodyta, kad turi būti sudaromos sąlygos privačioms investicijoms, kuriančioms socialinę ir ekonominę gerovę, tinkamos kokybės gyvenimo sąlygas. Pasak M. Narmonto, dėl šio įstatymo Lietuva pakilo iš 27-os į 17-ąją vietą patraukliausių investuotojams pasaulio šalių reitinge „Doing business“⁶⁶. Tai yra didelis šuolis mažai valstybei, kuris suponuoja tai, jog reforma iš tiesų padarė teigiamų pokyčių.

Apibendrinant darytina išvada, kad įgyvendinus teritorijų planavimo reformą specialieji planai nebebus praktikuojami tokia forma kaip pastaruosius 18 metų. Ilgalaikėje perspektyvoje jų skaičius turėtų ženkliai sumažėti. Visgi išimtis, kad tam tikrais atvejais specialieji planai tampa aukštesnės galios už kompleksinio teritorijų planavimo dokumentus gali įnešti sumaištis į naująją planavimo sistemą. Kita išvada yra tai, kad įstatymų leidėjui pavyko patobulinti teritorijų planavimo dokumentų sistemą ir vertinant patį įstatymo tekstą yra sudarytos teisinės prielaidos geresniam ir kokybiškesniam teritorijų planavimo reguliavimui.

⁶⁴ A. Ratkienės interviu su Klaipėdos rajono savivaldybės meru V. Dačkausku. Prieiga per internetą: <<http://www.ve.lt/naujienos/lietuva/vakaru-lietuva/teritoriju-planavima-reglamentuos-naujas-istatymas-1106098/>> [žiūrėta 2014-02-01].

⁶⁵ Aplinkos ministerija: DUK apie naująjį teritorijų planavimą. Prieiga per internetą: <<http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2014-01-13-aplinkos-ministerija-duk-apie-naujaji-teritoriju-planavima/112647>> [žiūrėta 2014-02-01].

⁶⁶ Portalo „15min“ interviu su Aplinkos ministerijos Teritorijų planavimo, urbanistikos ir architektūros departamento direktoriumi M. Narmontu. Prieiga per internetą: <<http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/nuo-siu-metu-greitesne-ir-pigesne-statybu-dokumentacija-56-396875>> [žiūrėta 2014-02-01].

III SKYRIUS. NAUJOS REDAKCIJOS TERITORIJŲ PLANAVIMO ĮSTATYME ĮTVIRTINTOS SPECIALIOJO TERITORIJŲ PLANAVIMO DOKUMENTŲ TEISINĖS GALIOS IR SANTYKIŲ SU KITAIS TERITORIJŲ PLANAVIMO DOKUMNETAIS PROBLEMOS

Šiame skyriuje nagrinėjami teritorijų planavimo dokumentų hierarchijos klausimai. Šių klausimų spektras gana platus – planavimo skirstymas pagal lygmenis, planų skirstymas į kompleksinius ir specialiuosius, teritorijų planavimo dokumentų skirstymas pagal tvirtinančią instituciją bei pagal teisės aktų rūšis ir, pagaliau, teritorijų planavimo dokumentų galiojimas laike.

3.1. Teisės taikymo ir aiškinimo svarba

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta antrajame magistrinio darbo skyriuje, matyti, jog naujoji reforma suformavo didelę skirtingų nuomonių ir įvertinimų įvairovę. Visiems puikiai žinoma, jog kiekviena naujovė, reforma ar iniciatyva dažnai sukuria dvi „barikadų puses“, kuriose vieni džiaugiasi naujais pokyčiais ir tiki naujovių perspektyva, kiti – kritikuoja, peikia ir baiminasi, jog žlugs tai, kas per daugelį metų prigiję praktikoje. Šią nuomonių įvairovę dar labiau padidins viešojo administravimo subjektai, taikydami naująją TPI redakciją.

Asmenys, prisidėję prie teisėkūros procedūros pripažįsta, jog neretai tai, ką norėjo pasakyti kurdami įstatymo projektus, turi dar kartą pakartoti ir įrodinėti teismuose, kadangi teisėjai savaip interpretuoja ir aiškina įstatymo raidę (ir dažnai būna skirtingos nuomonės). Pasitaiko kurioziškų situacijų, kai žmogus, puikiai išmanantis tam tikro įstatymo specifiką teisme turi įrodinėti savo paties ir kolegų ketinimus, kuriant tam tikras normas. Manytina, jog su naujos redakcijos TPI išimties nebus. Tai, ką teismai sukurs priimdami sprendimus ginčiuose dėl teritorijų planavimo, neabejotinai formuos naujus precedentes, kurie nubrėš tikrąją teritorijų planavimo reformos kryptį, todėl svarbu bus ne tik tai, kas užrašyta, o tai, kaip šis tekstas „prigis“ praktikoje. Siekiant išvengt tokio neapibrėžto įstatymų aiškinimo teisiniame procese, (juo labiau, kad tai yra viešosios teisės sritis, kurioje vyrauja imperatyvumas) reikėtų daugiau dėmesio skirti objektyviam teisės taikymui ir aiškinimui, paliekant kuo mažiau erdvės asmeninėms interpretacijoms ir vadovautis bendrojoje teisės teorijoje jau nusistovėjusiomis teisės taikymo ir aiškinimo taisyklėmis.

Šiuo atveju, taikant teisę, svarbi teisės šaltinių hierarchija.

Profesorius Valentinas Mikelėnas (teisės šaltinius priartinantis prie jos aiškinimo šaltinių) juos suskirsto į:

1) pirminius šaltinius, kurie saisto teismą ir kuriais privalu remtis;

2) antrinius šaltinius, kuriais „reikėtų“ remtis, bet „nurodžius svarius argumentus, <...> galima nesivadovauti, o atsisakymas jais remtis nėra siejamas su jokia specialia teismine procedūra“;

3) neprivalomus šaltinius, kuriais teismas gali pasiremti atsižvelgęs į konkrečios bylos aplinkybes.

Pirminiams šaltiniams priskiriami: Konstitucija; bendrieji teisės principai (lygiateisiškumo, teisingumo ir t. t.); tarptautinės sutartys; pagal Konstitucijos 69 str. 3 d. išleisti konstituciniai įstatymai; paprastieji įstatymai; Vyriausybės teisės aktai, neprieštaraujantys Konstitucijai ir įstatymams; kitų valstybės institucijų pagal savo kompetenciją priimti teisės aktai, neprieštaraujantys Konstitucijai ir įstatymams; papročiai. Antriniai šaltiniai – tai: paskelbti teismo precedentai; įstatymų ir kitų teisės šaltinių rengimo medžiaga; istorinė aiškinamo įstatymo rengimo ir priėmimo medžiaga, taip pat istorinės jo priėmimo sąlygos ir paskesni pokyčiai; tuos pačius santykius reguliavę kiti įstatymai; teisės doktrina (monografijos, vadovėliai, moksliniai straipsniai ir kt.); kitų valstybės institucijų įstatymo nustatyta tvarka pateikti to įstatymo aiškinimai. Neprivalomi šaltiniai yra: tarptautinės konvencijos ir kiti tarptautinės teisės šaltiniai, prie kurių valstybė nėra prisijungusi, ir jų taikymo bei aiškinimo praktika; užsienio valstybių teisė, neprieštaraujanti *ordre public*, ir užsienio valstybių teisės doktrina bei teismų praktika; neskelbti teismo precedentai; įstatymų ir kitų teisės aktų projektai; kalbos istorinės analizės medžiaga; empirinės žinios (informacija, visuotinai žinoma iš žmogaus patirties); šaltiniai, kur yra žinių apie teisinio santykio ar teisės subjekto, kuriam taikoma aiškinama teisės norma, specifika; šaltiniai, kur yra žinių apie aiškinamos teisės normos ar įstatymo pobūdį⁶⁷.

Teisės šaltinis kartais apibūdinamas jį siejant ne su teisiniu reguliavimu, bet su teisės taikymu; tada jis traktuojamas kaip „bet kuris veiksnys, į kurį teisininkas, priimdamas teisinį sprendimą, atkreipia dėmesį“, „visi teisiniai argumentai“ ar „bet kuris argumentas, kuriuo galima remtis teisiškai argumentuojant“⁶⁸.

Aiškinant teisę, reikėtų daugiau dėmesio skirti konkretaus įstatymo rengimo medžiagai, kaip itin svarbiam antriniam teisiniam šaltiniui, kadangi, šiuo atveju, naujojo Teritorijų planavimo įstatymo koncepcijos tikslai ne visai atsispindi įsigaliojusio įstatymo tekste. Anot prof. V. Mikelėno, įstatymų ir kitų teisės šaltinių rengimo medžiagą dauguma valstybių pripažįsta reikšmingu teisės aiškinimo šaltiniu. Nors dažnai ji priskiriama prie antrinių teisės šaltinių, tačiau kai kuriais atvejais teismas neišvengiamai privalo ja vadovautis ir įstatymo rengimo medžiaga iš esmės tampa pirminiu šaltiniu. Taip atsitinka

⁶⁷ Mikelėnienė D., Mikelėnas V. Teismo procesas: Teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. Vilnius: Justitia, 1999. P. 238-252

⁶⁸ Ibid.

tada, kai teisės norma aiškinama taikant įstatymų leidėjo ketinimo metodą. Iš tiesų įstatymų leidėjo ketinimų negalima būtų teisingai nustatyti neanalizuojant įstatymų rengimo medžiagos (šis šaltinis ne mažiau svarbus, kai teisės norma aiškinama vadovaujantis teleologiniu teisės aiškinimo metodu). Siekiant nustatyti *ratio legis*, remtis įstatymo rengimo medžiaga būtina, nes įstatymų leidėjas dažnai ketina pasakyti daugiau, nei pasakyta priimtame įstatyme. Teisinga išvada dėl įstatymų leidėjo ketinimų, įstatymo tikslų, galima tik išanalizavus tiek įstatymo tekstą, tiek jo rengimo medžiagą. Tai pripažindami senovės romėnai teigė, kad aiškinti yra ne kas kita, kaip nustatyti autoriaus nuomonę, aiškinant jo vartotus žodžius ir jo tikslus – *interpretari nihil aliud esse, quam sensum auctoris ex eius verbis et ratione declarere*. Kol kas įstatymų rengimo medžiaga mūsų teismai, aiškindami teisę, praktiškai nesiremia. Tai iš dalies lemia atitinkamų teisės tradicijų stoka ir nepakankamas teisės aiškinimo, teisinės argumentacijos reikšmės supratimas.

Prof. V. Mikelėnas pabrėžė, jog bene svarbiausia priežastimi reikėtų laikyti mūsų įstatymų leidybos netobulumą, kadangi numatytos išimty, kada galima, pvz., įstatymo projektą pateikti be aiškinamojo rašto, arba, kai aiškinamasis raštas ir būna pridodamas, tačiau esąs trumpas, neinformatyvus, jame neatskleidžiamas tikslas, kurį norima pasiekti parengtu įstatymu. Dėl to nukenčia teisės aiškinimo kokybė, o galiausiai – ir visi teisės subjektai, kurių veiklą reguliuoti skirtas tas įstatymas⁶⁹.

Pažymėtina, jog, pastaruoju dešimtmečiu įstatymų leidyba ypatingai negerėjo, tačiau 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojęs Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas, iškėlė ir įgyvendino aukštesnius reikalavimus teisėkūros procesui. Atkreiptinas dėmesys, jog naujos redakcijos TPI nebuvo rengiamas spontaniškai ar chaotiškai, atvirksčiai – buvo parengtas išskirtinai kruopščiai, laikantis aiškių įstatymo koncepcijoje nustatytų gairių ir nors yra kritikos dėl galutinio įstatymo projekto, tačiau tam tikrus neaiškumus būtų galima spręsti remiantis įstatymo *travaux préparatoires* ir atsižvelgiant į įstatymų leidėjo ketinimus⁷⁰.

TPI nauja redakcija buvo priimta šio darbo rengimo metu, teismų praktika dar nesusiformavusi, viskas tik fragmentiškai ir epizodiškai aptarinėjama, keliamos tam tikros abejonės. Visi šie teoriniai

⁶⁹ Ibid, P. 219-245

⁷⁰ Taip pat, gali atsitikti taip, kad sprendžiant ginčą dėl teritorijų planavimo taikymo, teismas aptiks teisės spragą (pranc. *lacune*), kaip pavyzdžiui atveju, kai Vyriausybės patvirtinti specialiojo teritorijų planavimo dokumentai tampa aukštesnės galios už kompleksinio teritorijų planavimo dokumentus ir kyla šių dokumentų suderinamumo klausimas, neišspręstas įstatyme. Tokiais atvejais, teismas galėtų remtis ir darnios plėtros principais - suderinamumo, abipusės įtakos, subsidiarumo ar kitais bendraisiais teisės principais, priklausomai nuo bylos aplinkybių. H.L.A. Hart'as rašo apie principų skyrimą nuo normų pagal du požymius: 1. principai mažiau apibrėžti; 2. jie išreiškia vertybę, siekį arba tikslą; R. Dworkin'as priduria: 3. principų atveju, kitaip nei normų, negalioja taisyklė „viskas arba nieko“, vadinasi, jie turi ir gali būti derinami. Apie principų reikšmę plačiau žiūrėti Hart H.L.A. Teisės samprata. Vilnius: Pradai, 1997 ir Dworkin R. Rimtas požiūris į teises. Vilnius: Rašytojų sąjungos leidykla, 2004; Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras 2004; Usher J. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Vilnius: Naujoji Rosma, 2001.

pasvarstymai ir mintys yra reikšmingi bandant išskirti kai kurias problemas, kurios gali atsirasti ryšium su naujuoju įstatymu, tarp jų – teritorijų planavimo dokumentų hierarchija ir teritorijų planavimo dokumentų galiojimas laike.

3.2. Teritorijų planavimo dokumentų hierarchija

Visa teritorijų planavimo dokumentų sistema, dokumentų rūšiavimas pagal skirtingus požymius, sukuria bendrą teritorijų planavimo dokumentų (teisės aktų) hierarchiją.

Visi teisės aktai (tarp jų ir teritorijų planavimo dokumentai), nustatantys teisinę tvarką, funkcionuoja kaip vientisa sistema, kuriai būdingi tokie požymiai: hierarchiškumas, suderinamumas, abipusė sąveika, specializacija ir diferenciacija pagal teisės šakas. Lietuvos Respublikos teisės aktų sistemą nustato Konstitucija ir ši sistema apima aukščiausios (centrinės) valdžios ir savivaldos institucijų, tautos valios tiesioginės išraiškos aktus, taip pat ratifikuotas tarptautines sutartis.

Iki pat XX a. vyravo statinė „vienos dimensijos“ teisinės tvarkos samprata. Manoma, kad teisinę tvarką egzistuoja tik bendrųjų įstatymų ar papročių teisės lygmeniu. Kritikuodami šią tradiciją, Austrijos Vienos mokyklos gryniosios teisės atstovai Adolfas Merkelis, vėliau Hansas Kelzenas ėmėsi nuosekliai įgyvendinti teisinės tvarkos hierarchijos (gr. hierarchia < hieros – šventas + arche – valdžia) daugialypiškumo, daugiasluoksniškumo idėją. Teisės aktų hierarchija – tai sistema, sudaryta iš pakopų, susijusių pavaldumo ryšiais. Teisinė tvarka primena piramidės struktūrą, kurios viršūnėje yra „šventasis dokumentas“ – Konstitucija kaip pagrindinis įstatymas, arba, pasak H. Kelzeno „Grundnorm“ (pamatinė norma), paskui eina jos subordinuojami ir kartu ją konkretizuojantys bei įgyvendinantys bendrieji įstatymai, įstatymų lydimieji aktai ir galiausiai – individualių teisės normų aktai (teismų sprendimai, nuosprendžiai, civiliniai sandoriai ir kt.), pavaldūs viršesniai teisės aktui. Ši hierarchija grindžiama juridinės galios diferencijavimu: žemesnę vietą (rangą) hierarchijoje užimantis teisės aktas privalo neprieštarauti ant aukštesnio hierarchijos sistemos laiptelio stovinčiam teisės aktui. Tai prisidėjo prie tikslesnio pozityviosios teisės pagrindinių struktūrų supratimo, atsirado požiūris į pozityviąją teisę ir teisinę tvarką kaip į teisės aktų, teisės normų hierarchiją–piramidę, kuri, judant žemyn, plečiasi, konkretėja į daugybę teisės aktų ir kuri siaurėja (darosi abstraktesnė) kylant aukštyn, kol užsibaigia vienu pagrindiniu teisės aktu – konstitucija, arba H. Kelzeno vadinama „Grundnorm“ (pamatine norma). H. Kelzeno mėginimas grįsti pozityviąją teisę „pamatine norma“ ir iš jos išplaukiančiu subordinacijos principu gali būti vertinamas kaip mėginimas plėtoti veikiančią teisę dedukcijos metodu: nuo bendrybės judėti konkretybės link, išsaugant kiekviename žingsnyje konkretėjančių normų vidinę priklausomybę

nuo „pamatinės normos“, kitas normas traktuoti kaip „pamatinės normos“ išplėtojamą konkrečioms situacijoms, konkretiems asmenims.⁷¹

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog reikalavimas teisėkūros subjektams paisyti teisės aktų hierarchijos kyla iš konstitucinio teisinės valstybės principo ir kitų konstitucinių imperatyvų. Šis reikalavimas *inter alia* reiškia, kad draudžiama žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos visuomeninius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais, taip pat kad žemesnės galios teisės aktuose draudžiama nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytuoju aukštesnės galios teisės aktuose⁷². Teismas yra pažymėjęs ir tai, jog minėtas konstitucinis principas neleidžia poįstatyminiais teisės aktais (tame tarpe ir Vyriausybės nutarimais) nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytuoju įstatyme, taip pat, kad poįstatyminiai teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais nepaisant to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo⁷³.

Analizuojant naujos redakcijos TPI matyti, jog visa teisės aktų hierarchijos teorija, nagrinėta įvairių sričių mokslininkų ir išaiškinta Konstitucinio Teismo justicijos bylose, atsispindi ir nagrinėjamame įstatyme. TPI 4 str. 3 d. nurodyta, jog teritorijų planavimo dokumentų taikymo ir jų tarpusavio sąveikos organizacinė struktūra veikia vadovaujantis šiuo įstatymu ir kitais teisės aktais. Taip pat nustatyta, jog kiekvienas žemesnio teritorijų planavimo lygmuo privalo vadovautis aukštesnio teritorijų planavimo lygmens patvirtintais teritorijų planavimo dokumento sprendiniais, juos detalizuojant. Taip pat, to paties lygmens teritorijų planavimo dokumentų sprendiniai turi būti tarpusavyje suderinti, išskyrus šio straipsnio 4 dalyje nurodytus atvejus, tai yra, į teritorijų planavimo dokumentų hierarchiją nepatenka Valstybei svarbūs projektai (tvirtinami Seimo ar Vyriausybės nutarimu), kadangi jie atsiduria aukščiau visų kompleksinių ar specialiųjų planų ir tampa išimtimi. t.y. įstatyme nustatyta, jog, valstybės lygmens kompleksinio teritorijų planavimo dokumentų, valstybei svarbių projektų teritorijų planavimo dokumentų, **Vyriausybės patvirtintų specialiojo teritorijų planavimo dokumentų**, žemės gelmių naudojimo planų sprendiniai turi aukštesnę teisinę galią už savivaldybės lygmens ir vietovės lygmens kompleksinio ir specialiojo teritorijų planavimo dokumentų sprendinius ir privalomai taikomi savivaldybėms rengiant, keičiant ar koreguojant savivaldybės lygmens ir vietovės lygmens teritorijų planavimo dokumentus. Valstybei svarbių projektų teritorijų planavimo dokumentų sprendiniai privalomi valstybės lygmens ir žemesnio lygmens teritorijų planavimo

⁷¹ Vaišvila A. Teisės teorija (2 leid.). Vilnius: Justitia, 2004. P. 326-328

⁷² Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl valstybės tarnybos“.

⁷³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimas „Dėl valstybinės reikšmės miškų plotų patvirtinimo“.

dokumentams. Taikant valstybei svarbių projektų teritorijų planavimo dokumentų sprendinius, valstybės lygmens ir žemesnio lygmens teritorijų planavimo dokumentų sprendiniai galioja tiek, kiek jie neprieštaruoja valstybei svarbių projektų teritorijų planavimo dokumentų sprendiniams⁷⁴. Tai reiškia, jog parengus valstybei svarbų projektą, jo sprendiniai bus taikomi tiesiogiai ir, pavyzdžiui, savivaldybių bendrųjų planų sprendiniai ta apimtimi bus nebetaikomi. Taigi, teritorijų planavimo hierarchijoje yra paliktos kelios išimtys, ir nors kai kurios iš jų yra objektyviai pateisinamos, pavyzdžiui tai, kad valstybei paliekamas mechanizmas įgyvendinti prioritetinius ir svarbius projektus, nevilkinant planavimo procesų, tačiau palikta išimtis ir su Vyriausybės patvirtintais teritorijų planavimo dokumentais kelia daug klausimų.

TPĮ aiškinamajame rašte yra nurodyta, jog siekiant užtikrinti valstybės ir visuomenės interesų apsaugą, naujos redakcijos Teritorijų planavimo įstatymo projekte numatyta, kad valstybės saugomų teritorijų, nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos ir specialiuosiuose įstatymuose nurodytų specialiojo teritorijų planavimo dokumentai, kuriuos patvirtino Vyriausybė, turi privalomą teisinę galią įtraukiant į kompleksinio teritorijų planavimo dokumentus. Kol minėti specialiojo teritorijų planavimo dokumentai ar atskiri jų sprendiniai neįtraukiami į kompleksinio teritorijų planavimo dokumentą, šių dokumentų sprendiniai taikomi **tiesiogiai**⁷⁵. Darbe jau minėta, kad abu respondentai interviu metu vienbalsiai teigė, jog ši išimtis įneša chaosą į aiškiai sureguliuotą teritorijų planavimo sistemą, be to, problema buvo iškelta ir naujojo Teritorijų planavimo įstatymo koncepcijoje. Atsitinka taip, kad iš esmės *de jure* yra įtvirtinama ydinga *de facto* susiklosčiusi padėtis, kai specialieji planai, turintys būti tik žinybinėmis institucijų strategijomis, tampa aukštesnės galios už savivaldybių rengiamus bendruosius kompleksinius planus ar parengtus detaliuosius planus ir toliau paliekama aiški priežastis konfliktui kilti. Kyla retorinis klausimas, ar tokia išimtis iš tiesų yra objektyviai reikalinga, ar šioje vietoje galima išvelgti tam tikrų institucinių interesų požymių rengiant naująjį įstatymo projektą?

Šią vietą panagrinėjus atidžiau, matyti, jog priešpaskutinėje naujojo Teritorijų planavimo įstatymo projekto redakcijoje (Nr. XIP–2919(3)), kuri buvo pateikta svarstymui 2013 m. birželio 18 d., buvo nustatytas kitoks reguliavimas, t.y. įstatymo 4 str. 4 d. išimtimi buvo nurodyti tik valstybei svarbių projektų teritorijų planavimo dokumentai bei žemės gelmių naudojimo planų sprendiniai. Analizuojant toliau, pastebėtina, jog 2013 m. birželio 21 d. Lietuvos Respublikos Seimo narė (buvusi Kuršių nerijos nacionalinio parko direktorė) A. Stancikienė pateikė pasiūlymą dėl Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo pakeitimo įstatymo projekto, kuriame nurodė, jog saugomų teritorijų ir kultūros

⁷⁴ Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, 4 str. 3 d. // Valstybės žinios. 2013, Nr. 76-3824.

⁷⁵ Aiškinamasis raštas dėl teritorijų planavimo reformos įstatymų. Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/Posed_medz/2013/130430/24.pdf> [žiūrėta 2014-01-20].

paveldo objektų bei teritorijų specialieji planai yra prilyginami valstybinio lygmens planavimo dokumentams (pagal naująjį reguliavimą – taip būtų ne visais atvejais), todėl rengiamo įstatymo 4 str. 4 d. pasiūlė papildyti įrašant *saugomų teritorijų specialiojo teritorijų planavimo dokumentus, kultūros paveldo objektų ir vietovių, jų apsaugos zonų tvarkymo planus*. Pažymėtina, jog tokios formuluotės įstatymo pakeitimui nebuvo pritarta, tačiau Lietuvos Respublikos Seimo narys P. Urbšys 2013 m. birželio 25 d. pateikė savo pasiūlymą dėl to paties Teritorijų planavimo įstatymo 4 str. 4 d. nurodydamas, jog LR Vyriausybė tvirtina visą eilę šaliai svarbių teritorijų planavimo dokumentų <...> Pagal 2013 m. birželio 21 d. užregistruotą redakciją, savivaldybei rengiant bet kokį bendrąjį, specialųjį ar net detalųjį planą nebus privaloma, išskyrus kai kuriuos 4 str. nurodytus atvejus, pernešti Vyriausybės ar net Seimo patvirtintų planų sprendinius <...> Teritorijų įstatymo naujos redakcijos projekte nebėra teritorijų planavimo dokumentų hierarchijos pagal tvirtinimo lygmenį, tik pagal teritorinį lygmenį. Seimo narys pabrėžė, jog pateiktame variante „valstybės lygmens“ sąvoka taikytina tik pagal apimamą teritoriją, o ne tvirtinančią instituciją, todėl tai įneš sumaištį ir sudarys sąlygas piktnaudžiavimui. Taip pat, P. Urbšys pasiūlė naujojo Teritorijų planavimo įstatymo projekto 4 str. 4 d. papildyti įrašant *Vyriausybės patvirtintų specialiojo teritorijų planavimo dokumentų*.⁷⁶ Šiam pasiūlymui buvo pritarta, jis buvo įrašytas į galutinę Teritorijų planavimo įstatymo projekto redakciją, kuri 2013 m. birželio 27 d. buvo patvirtinta Lietuvos Respublikos Seime ir 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojo. Akivaizdu, kad tokie Seimo narių pasiūlymai ir argumentai prieštaravo Teritorijų planavimo įstatymo koncepcijoje iškeltiems tikslams, tarp kurių nuspręsta specialiuosius planus padaryti rekomendacinio pobūdžio bei atsisakyti teritorijų planavimo dokumentų skirstymo pagal juos tvirtinančią instituciją.

Atkreiptinas dėmesys, jog Vyriausybė tvirtina saugomų teritorijų sistemos ar jos dalių schemas, rezervatinių apyubių ir valstybinių draustinių ribų planus, valstybinių parkų, valstybinių rezervatų ir biosferos rezervatų planavimo schemas (ribų ir tvarkymo planus)⁷⁷, tai yra, teritorijų, kurios visuotinai pripažįstamos ir eilėje Konstitucinio Teismo nutarimų pabrėžiamos kaip itin svarbią reikšmę turintys visuotiniai gėriai (išskirtinai ginamas viešasis interesas), planus.

Nepaisant to, jog naujos redakcijos TPI numatyta išimtis galėtų būti objektyviai pateisinama, atsižvelgiant į Vyriausybės tvirtinamų specialiojo teritorijų planavimo dokumentų svarbą, tačiau dauguma teritorijų planavimo specialistų pažymi, jog įstatymo koncepcijoje numatyti tikslai galėjo būti pasiekti integruojant Vyriausybės patvirtintus specialiojo teritorijų planavimo dokumentus į kompleksinius bendruosius ir atitinkamą hierarchiją išsprendžiant per planų sprendinius, nesuteikiant

⁷⁶ 2013 m. birželio 26 d. Lietuvos Respublikos Seimo Aplinkos apsaugos komiteto posėdžio protokolo išrašas Nr. 107-P-27, 9 p. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=452126> [žiūrėta 2014-01-25].

⁷⁷ Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, 7 str. 1 d. 4 p. // Valstybės žinios. 2013, Nr. 76-3824.

išimtinio prioriteto ir tiesioginio taikymo pranašumo. Kas galėtų paneigti, kad minėtos pataisos yra galimai palankesnės atskiroms interesų grupėms, tai yra, nėra absoliučiai objektyvios ir nekeliančios abejonių, tačiau ateitis parodys ar šios pataisos priimtose išties adekvačiai atsižvelgiant į įvairių grupių interesus.

3.3. Teritorijų planavimo dokumentų skirstymas

Analizuojant Teritorijų planavimo dokumentų sistemą ir hierarchiją galima būtų išskirti keturis aspektus ir tam tikras su jais susijusias problemas bei galimas prognozes:

1) **Teritorijų planavimo dokumentų skirstymas pagal lygmenis.** Anksčiau minėta teritorijų planavimo dokumentų hierarchijos problema naujos redakcijos TPI buvo bandoma išspręsti visus teritorijų planavimo dokumentus suskirsčius į tris lygmenis – valstybės, savivaldybės ir vietovės: **valstybės** – planuojama visa valstybės teritorija ar jos dalys (rengiamos visos valstybės teritorijos, prireikus valstybės teritorijos dalių, išsiskiriančių administraciniu (regionai, apskritys) ar funkcinio bendrumu, bendrieji planai ir specialiojo teritorijų planavimo dokumentai masteliu M 1:100 000–1:400 000); **savivaldybės** – planuojamos teritorijos, išsiskiriančios administraciniu (savivaldybės) ar funkcinio bendrumu (rengiami bendrieji planai ir specialiojo teritorijų planavimo dokumentai masteliu M 1:20 000–M 1:50 000); **vietovės** – planuojamos savivaldybės teritorijos dalys: miestai (ar jų dalys), miesteliai (ar jų dalys), kaimai ir viensėdžiai (rengiami atskirų urbanizuotų ar urbanizuojamų teritorijų bendrieji planai (masteliu M 1:2 000–M 1:10 000), detalieji planai (masteliu M 1:500–M 1:1 000) ir specialiojo teritorijų planavimo dokumentai (masteliu M 1:500–M 1:10 000)⁷⁸.

⁷⁸ Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, 4 str. 1,2,3 d. // Valstybės žinios. 2013, Nr. 76-3824.



Taigi, teritorijų planavimo dokumentai skirstomi pagal planuojamos teritorijos plotą ir nuo to priklauso subjektas, kuris turi teisę patvirtinti atitinkamo lygmens teritorijų planavimo dokumentą. Iš straipsnio formuluotės galima suprasti, jog nuo teritorijų planavimo dokumento lygmens priklauso ir šių dokumentų hierarchija, priklausomumas vienas nuo kito. To paties TPĮ 4 str. 3 dalyje nurodyta, jog teritorijų planavimo dokumentų taikymo ir jų tarpusavio sąveikos organizacinė struktūra veikia vadovaujantis Teritorijų planavimo įstatymu ir kitais teisės aktais ir kiekvienas žemesnio teritorijų planavimo lygmuo privalo vadovautis aukštesnio teritorijų planavimo lygmens patvirtintais teritorijų planavimo dokumento sprendiniais, juos detalizuojant. Taip pat pažymėta, jog to paties lygmens teritorijų planavimo dokumentų sprendiniai turi būti tarpusavyje suderinti, išskyrus šio straipsnio 4 dalyje nurodytus atvejus. Čia išvelgiama vadinama kolizijų šalinimo taisyklė – *lex superior derogat legi inferiori*, kai aukštesnės teisinės galios teisės aktas turi pirmenybę prieš žemesnės teisinės galios teisės aktą. Šia, kartais dar vadinama hierarchijos taisykle, dažniausiai vadovaujamosi, kai teisė aiškinama remiantis sisteminiu teisės aiškinimo metodu (kuris yra aktualiausias teritorijų planavimo srityje). Toks teritorijų planavimo dokumentų skirstymas turėjo būti bene vienintelis ir pamatinis planų skirstymo pagrindas, tačiau deja, bet dėl jau minėtų priežasčių buvo įnešta chaoso ir šis protingas siekis liko iki galo neįgyvendintas.

2) Teritorijų planavimo dokumentų skirstymas į kompleksinius ir specialiuosius.

Kaip minėta ankstesniame magistrinio darbo skyriuje, iki 2014 m. sausio 1 d. teritorijų planavimas buvo trijų rūšių – bendrasis, specialusis, detalusis. Pagal 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojusį TPI, planavimas liko dviejų rūšių – kompleksinis ir specialusis. Bendrasis ir detalusis planavimas nebuvo eliminuoti, jie buvo perkelti į tos pačios rūšies grupę ir pavadinti kompleksiniais planais. Pagal TPI, kompleksinis teritorijų planavimas – teritorijų planavimas jų erdvinio vystymo kryptims, naudojimo ir apsaugos prioritetams nustatyti⁷⁹; specialusis teritorijų planavimas – teritorijų planavimas tam tikroms veikloms reikalingų teritorijų ir saugomų teritorijų naudojimo, tvarkymo ir (ar) apsaugos priemonėms nustatyti⁸⁰. Atskleidus kompleksinio ir specialaus planavimo sąvokas, būtina apibrėžti, kas yra teritorijų planavimo dokumentai ir kokios jų rūšys. Pagal TPI 2 str. 27 d., teritorijų planavimo dokumentai – kompleksinio (bendrieji ir detalieji planai) ir specialiojo teritorijų planavimo dokumentai (specialieji planai), kuriuose grafiškai ir raštu pateikiami teritorijų naudojimo, tvarkymo, apsaugos priemonių, teritorijų vystymo reikmių ir sąlygų sprendiniai. Kompleksinio teritorijų planavimo dokumentai – teritorijų planavimo dokumentai, kuriuose pagal teritorijų planavimo lygmenį ir uždavinius nustatomas planuojamų teritorijų erdvinis vystymas ir svarbiausi naudojimo ir apsaugos reikalavimai arba reglamentas⁸¹. Specialiojo teritorijų planavimo dokumentai – teritorijų planavimo dokumentai, kuriuose pagal teritorijų planavimo lygmenį ir uždavinius nustatomos tam tikroms veikloms planuojamų teritorijų naudojimo, tvarkymo ir (ar) apsaugos priemonės⁸².

Visų pirma reikia pažymėti, kad specialusis planavimas yra sektorinis, skirtas tam tikros veiklos ar objekto reglamentavimui (jūrų uostai, pramoniniai parkai, logistikos centrai, laisvosios ekonominės zonos, saugomos teritorijos, kultūros paveldo vertybės ir pan.). Kompleksinis planavimas turi gerokai platesnę reguliavimo apimtį ir priklausomai nuo teritorijų planavimo lygmens (visos Lietuvos teritorija, savivaldybių teritorijos, savivaldybių dalių teritorijos ir pan.) kompleksiskai reguliuoja visos planuojamos teritorijos vystymo, apsaugos, tvarkymo ir naudojimo reglamentus ir apima įvairias veiklas, neapsiribojant vienos veiklos ar objekto reglamentavimu.

Taip pat, TPI 5 str. detalizuota, kokie dokumentai priskiriami kompleksiniams planams, tai yra – **valstybės** teritorijos bendrasis planas ir valstybės teritorijos dalių bendrieji planai (rengiami valstybės lygmeniu); **savivaldybių** (rengiami savivaldybės lygmeniu) **ar jų dalių** (rengiami vietovės lygmeniu) bendrieji planai; **detalieji planai** (rengiami vietovės lygmeniu). TPI 2 str. 1 d. nustatyta, jog bendrasis

⁷⁹ Ibid, 2 str. 9 d

⁸⁰ Ibid, 2 str. 16 d.

⁸¹ Ibid, 2 str. 8 d.

⁸² Ibid, 2 str. 15 d.

planas – kompleksinio teritorijų planavimo dokumentas, kuriame pagal teritorijų planavimo lygmenį ir uždavinius nustatoma planuojamos teritorijos erdvinė struktūra ir teritorijos naudojimo privalomosios nuostatos ir reikalavimai bei apsaugos principai. To paties įstatymo straipsnio 2 d. atskleidžiama detaliojo plano sąvoka, tai yra – urbanizuotos arba urbanizuojamos teritorijos vietovės lygmens kompleksinio teritorijų planavimo dokumentas, kuriame nustatomas teritorijos naudojimo reglamentas. Matyti, jog tai pakankamai aiški ir logiška sistema, planuojant nuo stambiausio vieneto – valstybės, iki smulkiausio vieneto – kvartalo. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog kompleksinių teritorijų planavimo dokumentų (bendrųjų ir detaliųjų planų) sąrašas yra baigtinis ir kituose įstatymuose ar teisės aktuose nustatyti kitus kompleksinio teritorijų planavimo dokumentus negu nurodytieji TPI yra draudžiama.

Specialiojo teritorijų planavimo dokumentams priskiriami: specialiojo teritorijų planavimo žemėtvarkos dokumentai: žemėtvarkos schemas, kaimo plėtros žemėtvarkos projektai; miškų tvarkymo schemas; saugomų teritorijų specialiojo teritorijų planavimo dokumentai: saugomų teritorijų sistemos ar jos dalių schemas, saugomų teritorijų ribų planai, saugomų teritorijų planavimo schemas (ribų ir tvarkymo planai), saugomų teritorijų tvarkymo planai; nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos specialiojo teritorijų planavimo dokumentai; inžinerinės infrastruktūros vystymo planai; žemės gelmių naudojimo planai⁸³. Skirtingai nei kompleksinio planavimo dokumentų, specialiojo planavimo dokumentų sąrašas nėra baigtinis ir to paties straipsnio 5 d. nurodyta, jog įstatymų nustatytais atvejais gali būti rengiami ir kiti specialiojo teritorijų planavimo dokumentai. Tai reiškia, kad šie dokumentai gali būti numatyti atskiruose, tam tikras veiklas reglamentuojančiuose įstatymuose (Žemės, Miškų, Saugomų teritorijų, Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos, Žemės gelmių ir pan.), neapsiribojant planais, kurie išvardinti naujos redakcijos TPI. Šis skirstymas svarbus tik bendro pobūdžio teritorijų planavimo dokumentų klasifikacijai.

3) **Teritorijų planavimo dokumentų skirstymas pagal juos tvirtinančią instituciją.** TPI 7 str. nustatyta, jog valstybės teritorijos erdvinio vystymo kryptis ir teritorijų naudojimo funkcinius prioritetus nustato **Seimas**. **Vyriausybė** formuoja valstybės politiką teritorijų planavimo srityje: teikia Seimui tvirtinti valstybės teritorijos erdvinio vystymo kryptis ir teritorijų naudojimo funkcinius prioritetus; tvirtina valstybės teritorijos ar jos dalies bendruosius planus ir numato valstybės biudžeto lėšas jų rengimui, įgyvendinimui ir, įgyvendinimo stebėsenai; tvirtina valstybei svarbių projektų teritorijų planavimo dokumentus; tvirtina saugomų teritorijų sistemos ar jos dalių schemas, rezervatinių apyubių ir valstybinių draustinių ribų planus, valstybinių parkų, valstybinių rezervatų ir biosferos rezervatų planavimo schemas (ribų ir tvarkymo planus) ir kt. Atkreiptinas dėmesys, jog Vyriausybės patvirtinti

⁸³ Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, 5 str. 4 d. // Valstybės žinios. 2013, Nr. 76-3824.

specialiojo teritorijų planavimo dokumentai turi išimtinę galią prieš kitus teritorijų planavimo dokumentus ir yra taikomi tiesiogiai. **Aplinkos ministerija** pagal kompetenciją: formuoja valstybės politiką ir koordinuoja jos įgyvendinimą teritorijų planavimo, teritorinės sanglaudos ir urbanistinio vystymo srityse; organizuoja valstybės teritorijos bendrojo plano, valstybės teritorijos dalių bendrųjų planų ir valstybės lygmens specialiojo teritorijų planavimo dokumentų rengimą; <...> atlieka valstybės teritorijos bendrojo plano ir valstybės teritorijos dalių bendrųjų planų sprendinių įgyvendinimo stebėseną ir kt. **Vyriausybės** įgaliota institucija ar institucijos pagal kompetenciją: įgyvendina valstybės politiką teritorijų planavimo srityje, organizuoja valstybės lygmens, valstybei svarbių projektų, saugomų teritorijų specialiojo ir kitų teritorijų planavimo dokumentų rengimą; tvirtina valstybės lygmens specialiojo teritorijų planavimo dokumentus ir kt. **Savivaldybės institucijos** įgyvendina valstybės politiką teritorijų planavimo srityje rengiant savivaldybės lygmens ir vietovės lygmens teritorijų planavimo dokumentus, išskyrus TPI 6 straipsnio 1 d. nurodytus teritorijų planavimo dokumentus (kuriuos organizuoja Vyriausybės įgaliotos institucijos); atlieka savivaldybės lygmens ir vietovės lygmens bendrųjų planų sprendinių įgyvendinimo stebėseną; pagal kompetenciją informuoja šio įstatymo ir Vyriausybės nustatyta tvarka visuomenę apie teritorijų planavimo procesą ir jo metu priimamus sprendimus, sudaro sąlygas visuomenei dalyvauti teritorijų planavimo procese ir kt.

Taigi, matome, jog skirtingų lygmenų, rūšių bei tikslų siekiančių teritorijų planavimo dokumentus tvirtina ir teritorijų planavimo politiką vykdo skirtingi įstatyme numatyti subjektai – Seimas, Vyriausybė, Aplinkos ministerija, Vyriausybės įgaliotos institucijos bei savivaldybės. Šis skirstymas yra svarbus tuo, kad nekompetetingos institucijos patvirtintas teritorijų planavimo dokumentas gali lemti šio dokumento nuginkėjimą. Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausias administracinis teismas patenkino Lietuvos Respublikos Seimo narių Remigijaus Žemaitaičio, Vytenio Povilo Andriukaičio, Egidijaus Klumbio (į parlamentarus savo ruožtu kreipėsi privačių žemės sklypų, esančių Kauno laisvosios ekonominės zonos teritorijoje, savininkai) skundą atsakovams Kauno rajono savivaldybės tarybai, Kauno rajono savivaldybės administracijai, kuriuo buvo ginčijamas Kauno rajono savivaldybės tarybos 2009 m. rugsėjo 17 d. sprendimo Nr. TS–346 „Dėl Kauno laisvosios ekonominės zonos teritorijos specialiojo plano tvirtinimo“ dalis dėl Kauno laisvosios ekonominės zonos (toliau – LEZ) specialiojo plano tvirtinimo tuo pagrindu, jog, anot pareiškėjų, Kauno rajono savivaldybė nebuvo kompetentinga patvirtinti Kauno LEZ Specialųjį planą. Iš pirmo žvilgsnio, skundo pagrindas labai formalus ir būtų nelogiška naikinti šį planą visa apimtimi, kadangi juo paremtos milžiniškos investicijos, tačiau Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas neskundžiama 2013 m. rugsėjo 13 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. A520–500/2013 panaikino Kauno LEZ specialųjį planą būtent tuo pagrindu, jog jį

patvirtinusi Kauno r. savivaldybė neturėjo kompetencijos ir teisės aktų suteiktą įgaliojimą tvirtinti ir jį, pagal tuo metu galiojusius įstatymus, galėjo patvirtinti tik tuometinė Kauno apskrities virštininko administracija. Taigi, atsižvelgiant į tokią, tam tikrais atvejais ydingą teismų praktiką, reikia labai atidžiai laikytis visų įstatymų, reguliuojančių teritorijų planavimą.

Be to, kaip jau minėta aukščiau, šis skirstymas svarbus tuo, jog Vyriausybės patvirtinti specialieji planai turi išimtinę galią prieš visus kitus galiojančius teritorijų planavimo dokumentus ir nors įstatymų leidėjas turėjo tikslą atsisakyti principinio planų skirstymo pagal tvirtinančią instituciją, tačiau šis tikslas taip ir liko neįgyvendintas;

4) Teritorijų planavimo dokumentų skirstymas pagal teisės akto rūšį (į norminius ir individualius teisės aktus). Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 2 str. 14 d. nustatyta, kad individualus teisės aktas – vienkartinis teisės taikymo aktas, skirtas konkrečiam subjektui ar individualiais požymiais apibūdintų subjektų grupei. To paties straipsnio 13 d. nustatyta, kad norminis teisės aktas – įstatymas, administracinis ar kitas teisės aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei. Kadangi visi teritorijų planavimo dokumentai yra priimti vykdant viešojo administravimo funkcijas, tai galima daryti išvadą, kad visi teritorijų planavimo dokumentai yra teisės aktai. Teritorijų planavimo dokumentų skirstymas į norminius ir individualius yra itin svarbus, todėl, kad nuo to priklauso šių dokumentų teisinė galia, subjektų, kurie gali ginčyti teritorijų planavimo dokumentus, ratas. Dėl šio skirstymo kyla nemažai ginčų teismuose, todėl tai privalu aptarti plačiau.

Profesorius A. Vaišvila išskiria tokius bendrųjų teisės normų aktų ir individualių teisės normų aktų skirtumus:

1) bendrųjų teisės normų aktas neturi konkrečiai įvardyto adresato, nes formuluoja bendrąją elgesio taisyklę. Jame nenurodoma, kokiam konkrečiam asmeniui ar institucijai skiriama teisės norma. Tuo tarpu individualūs teisės aktai skiriami konkrečioms subjektams: konkrečiam asmeniui, pareigūnui, valstybės institucijai. Kitaip sakant, apibrėžtam asmenų ratui;

2) bendrųjų teisės normų aktų suformuluoti nurodymai išreiškia valstybės valią, o individualūs teisės aktai (pvz. įsakymas dėl detaliojo plano patvirtinimo) gali išreikšti pavienių viešojo administravimo subjektų valią;

3) bendrųjų teisės normų aktai turi griežtai apibrėžtą dokumento formą (įstatymas, nutarimas, potvarkis ir kt.) ir tuo dažniausiai skiriasi nuo individualių teisės aktų – dokumentų formos (sprendimas,

nutartis, protokolas ir kt.). Bet šis skirtumas nėra griežtas, nes įstatymo formą gali įgyti ir individualių teisės normų aktai;

4) bendrųjų teisės normų aktai skirti reguliuoti tipiškausiems, visuotiniams santykiams, o individualūs teisės aktai – konkreitiems gyvenimo atvejams, situacijoms;

5) bendrųjų teisės normų aktas dažniausiai yra nuolatinis paliepinimas ir jis galioja, kol nėra kitu aktu pakeičiamas ar panaikinamas, o individualus teisės aktas – vienkartinis paliepinimas, kurį įvykdžius baigiasi ir jo galiojimas (turėtų būti taikymas);

6) bendrųjų teisės normų akto išleidimo procedūra paprastai sudėtinga, tuo tarpu individualių teisės aktų priėmimo ir įsigaliojimo tvarka paprastesnė, operatyvesnė⁸⁴.

Dėl teisės aktų grupavimo į norminius ir individualius svarbos yra pasisakęs Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, pabrėždamas, jog svarbiausia ne tai, kokia konkrečia žodine forma atitinkama taisyklė yra suformuluota, o tai, kad remiantis jos tekstu būtų galima neabejotinai suprasti, jog kalbama apie tam tikriems subjektams skirtą nuorodą atitinkamomis sąlygomis veikti atitinkamu būdu⁸⁵.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, aiškindamas įstatymų leidėjo nustatytus administracinių sprendimų požymius, ne kartą yra pažymėjęs, jog daugelis Administracinių bylų teisenos įstatymo bei Viešojo administravimo įstatymo nuostatose nurodytų požymių yra vertinamieji, todėl kiekvienu atveju teismas, sprenddamas, ar teisės aktas, dėl kurio teisėtumo ištyrimo yra kreiptasi į administracinę teisimą, gali būti pripažintas norminiu ar individualiu administraciniu aktu, būtinai turi išsiaiškinti šiame teisės akte įtvirtintų elgesio taisyklių pobūdį, subjektų ratą, kuriems taikomas aktas, aktą priėmusio subjekto statusą bei kitas akto priėmimo aplinkybes⁸⁶. Remiantis administracinių teismų praktika, aiškinančia administracinio teisės akto rūšis, galima išskirti šiuos administracinių aktų atskyrimo požymius pagal:

1) paskirtį. Aktas sukuria elgesio taisykles – teisės normas⁸⁷. Teisės normų taikymo aktas, t. y. aktas, kuriame išreikštas teisės normų taikymo rezultatas konkretaus subjekto atžvilgiu, turintis įtakos šio subjekto teisiniam statusui (teisėms ir pareigoms). Kitaip tariant, jis sukelia konkrečių administracinių teisinių santykių atsiradimą, pasikeitimą ar pasibaigimą⁸⁸;

⁸⁴ Vaišvila A. Teisės teorija (2 leid.). Vilnius: Justitia, 2004. P. 311-312

⁸⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl žemės reformos pagrindinių kryptų“.

⁸⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS146-386/2012 (pareiškėjas Vyriausybės atstovas Marijampolės apskrityje).

⁸⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A520-2270/2012 (pareiškėjas R.M. v. Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos Varėnos rinktinė ir Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos).

⁸⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662-2780/2011 (pareiškėja N.Z. v. Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos).

2) subjektą. Aktas priimamas viešojo administravimo subjekto, vykdančio administracinį reglamentavimą⁸⁹. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat yra pažymėjęs, kad sprendžiant, ar tam tikras aktas gali būti pripažintas norminiu teisės aktu, reikia nustatyti ne tik tai, ar šis aktas yra priimtas viešojo administravimo subjekto, bet ir tai, ar šis aktas priimtas būtent įgyvendinant viešojo administravimo įgaliojimus, t. y. jį priėmusiam subjektui tiesiogiai realizuojant valstybės valią ir nustatant elgesio taisykles, visuotinai privalomas tam tikrų visuomeninių santykių dalyviams⁹⁰;

3) turinį. Aktas išdėsto bendro, abstraktaus pobūdžio nuostatas, kurios apjungia tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius ir aktu nustatomos konkrečios teisės ar pareigos suinteresuotiems asmenims, kaip konkrečioms subjektams⁹¹;

4) taikymo laiko atžvilgiu pobūdį. Aktas orientuojamas į ateitį, t. y. skirtas taikyti daug kartų. Jis toliau veikia po realizavimo individualiuose santykiuose ir konkrečių asmenų elgesyje, *ad hoc* taikymas⁹²;

5) adresatą. Adresuotas neapibrėžtam asmenų ratui arba ratui asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais. Tai, kad galima tam tikru metu nustatyti jų skaičių, nereiškia, kad aktas yra individualus. Be to, tai, kad ginčijami aktai yra skirti nedideliame subjektų rate, nedaro jo individualiu. Konkretus subjektų skaičius neturi įtakos akto norminiam pobūdžiui⁹³;

6) privalomumo pobūdį. Aktas yra visuotinai privalomas, tai yra, privalomas konkrečiam suinteresuotam asmeniui arba jų grupei⁹⁴;

7) priėmimą. Aktas paskelbiamas, laikantis nustatytos norminių teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos⁹⁵.

Pažymėtina, kad sprendžiant, kokio pobūdžio yra skundžiamas administracinis aktas, turi būti vertinama teisės aktą apibūdinančių požymių visuma. Tuo atveju, kai teismui ginčijamo akto pobūdis

⁸⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. rugsėjo 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A2-736/2002 (pareiškėjas R.P. v. VĮ Tarptautinis Vilniaus oro uostas).

⁹⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I(1)-1/2007 (Dėl Lietuvos Respublikos policijos generalinio komisaro 2005 m. vasario 21 d. įsakymo Nr. 5-V-143).

⁹¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS146-201/2009 (pareiškėja UAB „Sicor Biotech“ v. Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba prie Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos).

⁹² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS492-725/2011 (pareiškėja AB „Axis Industries“ v. Valstybinė metrologijos tarnyba).

⁹³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-575-3/2011 (Dėl Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2002 m. gruodžio 31 d. nutarimo Nr. 140).

⁹⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gegužės 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS492-288/2012 (pareiškėjas UAB „Žalvaris“ v. Lietuvos Respublikos ūkio ministerija).

⁹⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS492-725/2011 (pareiškėja AB „Axis Industries“ v. Valstybinė metrologijos tarnyba).

(norminis ar individualus, ar kitas) nėra akivaizdus, konkreti išvada dėl akto rūšies gali būti daroma tik įvertinus visas bylos aplinkybes bei ištyrus teismui pateiktus įrodymus⁹⁶.

Dėl bendrųjų teritorijų planavimo dokumentų teisinės galios ne kartą yra pasisakęs Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas pažymėdamas, jog bendrasis teritorijos planas iš esmės nustato teritorijos vystymo, naudojimo bei apsaugos principus (tam tikras elgesio taisykles), kuriais turi vadovautis visi planuojamos teritorijos nekilnojamojo turto savininkai, valdytojai ar naudotojai (individualiais požymiais neapibūdinti subjektai). Kadangi bendrasis teritorijos planas atitinka Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 straipsnio 13 dalyje įtvirtintus norminio teisės akto požymius, jis yra laikytinas norminiu administraciniu aktu. Administracinėje byloje Nr. A10–1020/2004 teisėjų kolegija taip pat konstatavo, kad sprendimas, kuriuo patvirtintas Kauno miesto bendrasis planas, laikytinas norminiu aktu Administracinių bylų teisenos įstatymo 2 straipsnio 13 dalies ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 17 dalies prasme⁹⁷.

Atkreiptinas dėmesys, kad įsigaliojus naujos redakcijos TPĮ gali kilti klausimas ar vietovės lygmens bendrasis planas ateityje netaps individualiu teisės aktu (kaip detalusis planas). Jeigu bendrasis planas bus rengiamas masteliu 1:2000 (kaip numatyta TPĮ 4 str. 3 d.), tuomet bus galima aiškiai identifikuoti visus sklypus, sužymėti konkrečių pastatų vietas, t.y. bus pakankamai apibrėžtas subjektų ratas, kuriam bus taikomas bendrasis planas. Dar daugiau, TPĮ 15 str. 4 d. nurodyta, jog jeigu miestų, jų dalių ir miestelių, jų dalių, kaimų ir viensėdžių teritorijų bendrieji planai rengiami masteliu 1:2000, planavimo darbų programoje turi būti numatyta, kad juose nustatomi **visi detaliųjų planų teritorijos naudojimo reglamentai**. Taip pat, pastebėtina, jog niekur neparašyta, jog rengiant bendrąjį planą masteliu 1:5000 (artimiausias mastelis po 1:2000) negalima nustatyti visų detaliųjų planų teritorijos naudojimo reglamentų. Pavyzdžiui, tokių miestų kaip Druskininkai, Šakiai, bendrieji planai parengti būtent minėtu masteliu ir visa tai suponuoja faktą, jog ateityje visi detaliųjų planų sprendiniai galėtų būti perkelti į bendruosius planus. Iš vienos pusės, toks planavimas įneštų žymiai daugiau aiškumo paprastiems gyventojams, kurių dauguma „pasimeta“ painioje teritorijų planavimo sistemoje, kita vertus, reikia nepamiršti, jog tokiu atveju, jei vietovės lygmens bendrasis planas įgytų visus detaliesiems planams būdingus požymius (ir taptų individualiu teisės aktu), tuomet tokį bendrąjį planą galėtų ginčyti bet kuris asmuo, kuriam atrodytų, jog jo teisės yra pažeistos. Galima pateikti hipotetinį pavyzdį, jei,

⁹⁶ Aprobomas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant teritorijų planavimą reglamentuojančias teisės normas 2012 m. rugsėjo 19 d. apibendrinimas Nr. 23. Prieiga per internetą: <<http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismu-praktikos-apibendrinimai.html>> [žiūrėta 2012-12-10].

⁹⁷ Aprobomas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant teritorijų planavimą reglamentuojančias teisės normas 2009 m. birželio 30 d. apibendrinimas Nr. 17. Prieiga per internetą: <<http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismu-praktikos-apibendrinimai.html>> [žiūrėta 2012-12-10].

tarkim, Kaišiadorių rajono savivaldybė nuspręstą parengti Žiežmarių miesto (vietovės lygmens – savivaldybės dalies) bendrąjį planą, o kurio nors žmogaus gyvenamasis namas patektų į planuojamą teritoriją, tai jis, manydamas, jog tam tikri bendrojo plano sprendiniai pažeidžia jo teises, galėtų kreiptis į teismą dėl tokio plano ginčijimo. Reikia tikėtis, jog teismų praktika vystysis tokiu keliu, kad teritorijų planavime būtų kuo mažiau sąmyšio, kuris trukdytų kryptingai formuoti teritorijų planavimo politiką, siekti globalių aplinkosaugos tikslų ar kenktų Lietuvos investiciniam patrauklumui.

Kaip minėta aukščiau – detalusis planas – urbanizuotos arba urbanizuojamos teritorijos vietovės lygmens kompleksinio teritorijų planavimo dokumentas, kuriame nustatomas teritorijos naudojimo reglamentas (leistinas pastatų aukštis, leistinas žemės sklypų užstatymo tankis ir kt.). Spręsdama klausimą dėl šio dokumento teisinio statuso administracinėje byloje Nr. A5–63/2003, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų plenarinė sesija nurodė, jog nustatyta tvarka patvirtintas detalusis planas (juo nustatytas teritorijos juridinis statusas) įeina į juridinių faktų sudėtį, būtiną tam tikriems santykiams atsirasti, o jo būdingas bruožas yra tas, kad kiti teisės aktai priimami po to, kai patvirtinamas detalusis planas ir remiantis juo. Kolegija pažymėjo, jog detaliuosiuose planuose neišreiškiamos abstrakčios bendrosios teisės normos (elgesio taisyklės), nes pirmiausia juose tiesiogiai nėra išreiškiami bendri nurodymai atitinkamai elgtis – šiais planais nustatomas tam tikros teritorijos juridinis statusas, kuris nėra nukreiptas individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei, bet yra susijęs su toje teritorijoje vykdomos veiklos tam tikrų sąlygų nustatymu. Visas detalusis planas (ar jo atskiros dalys) visada susijęs su konkrečiu, vietos požūriu aiškiai nustatomu (identifikuojamu) sklypu (teritorija) ir nėra skirtas individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei. Detaliajame plane įtvirtintas teritorijos teisinis statusas susidaro iš dalių, susijusių su konkrečiais žemės sklypais. Taigi pagal formuojamą administracinių teismų praktiką, detalusis planas yra individualus teisės aktas⁹⁸. Gali būti, kad po naujos redakcijos TPI įsigaliojimo formosis nauja praktika, kuri turės atsakyti į klausimą ar kvartalo detalusis planas bus individualus ar norminis, kadangi minėto įstatymo 17 str. 3 d. numatyta, jog detalieji planai privalomi visiems suplanuotoje teritorijoje veikiantiems fiziniams ir juridiniams asmenims ar kitoms organizacijoms (kurių planuojamame kvartale gali būti nemažai). Taip pat, kompleksinio teritorijų planavimo dokumentų rengimo taisyklių 257.2. p. nustatyta, jog į kvartalo planuojamą teritoriją gali būti įtrauktos teritorijos tarp esamų ir (ar) suplanuotų inžinerinės infrastruktūros koridorių, natūralių barjerų – žemės reljefo formų, vandens telkinių, esamų ir (ar)

⁹⁸ Aprobuetas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant teritorijų planavimą reglamentuojančias teisės normas 2009 m. birželio 30 d. apibendrinimas Nr. 17. Prieiga per internetą: <<http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismu-praktikos-apibendrinimai.html>> [žiūrėta 2012-12-10].

suplanuotų želdinių, esamų antropogeninių komponentų⁹⁹. Tai yra pakankamai platus reguliavimas, gerokai nutolęs nuo žemės sklypo apibrėžimo. Jei pavyktų įrodyti, jog kvartalo detalusis planas turi norminio teisės akto požymių (taikomas neapibrėžtam subjektų ratui ar pan.), tai detalieji planai tam tikrais atvejais taptų norminiais teisės aktais.

Pažymėtina, jog yra tokių teisės aktų, dėl kurių teisinio statuso (priskyrimo norminiams administraciniais aktams) nėra lengva apsispręsti. Būtent tokie yra specialiojo teritorijų planavimo dokumentai, kurie ir įneša daugiausiai chaoso į visą teritorijų planavimo dokumentų sistemą. Specialusis teritorijų planavimas (skirtingai nei bendrasis ar detalusis) pasižymi didele šio planavimo dokumentų, išvardintų naujos redakcijos TPI įvairove, kas ir lemia tai, kad specialiojo teritorijų planavimo dokumentas gali būti priskiriamas arba prie norminių, arba prie individualių administracinių aktų, be to, vien faktas, jog konkretus teritorijų planavimo dokumentas yra priskirtinas prie specialiojo teritorijų planavimo dokumentų, neleidžia daryti išvados, jog jis yra norminio ar individualaus pobūdžio aktas. Todėl vertinant, ar konkretus specialiojo teritorijų planavimo dokumentas yra norminis administracinis aktas, gali būti sprendžiama tik kiekvienu konkrečiu atveju, atsižvelgiant į šio dokumento reguliavimo apimtį ir jo pobūdį bei kitus, jau anksčiau aptartus, kriterijus. Pavyzdžiui, teismų praktikos pavyzdžiai rodo, jog norminiu administraciniu aktu buvo pripažintas Kauno rajono savivaldybės tarybos sprendimas toje dalyje, kurioje patvirtintas Kauno laisvosios ekonominės zonos specialusis planas¹⁰⁰. Taip pat, galima nesunkiai rasti ir kitokių pavyzdžių, kaip antai, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nustatė, jog Palangos miesto centrinės dalies specialusis paminkloauginis planas yra rekomendacinio pobūdžio, todėl kaip aktas, neturintis norminiam teisės aktui būdingo visuotinio privalomumo požymio, negali būti pripažintas norminiu administraciniu aktu¹⁰¹. Nepaisant to, pasitaiko atvejų, kai vėliau patvirtintus teritorijų planavimo dokumentus bandoma ginčyti tuo pagrindu, kad jie prieštarauja individualiu teisės aktu pripažintam specialiajam planui. Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme buvo nagrinėjama byla, kurioje pareiškėjas kreipėsi į teismą,

⁹⁹ Kompleksinio teritorijų planavimo dokumentų rengimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2014 m. sausio 2 d. įsakymu Nr. D1-8. Prieiga per internetą: <<http://www.am.lt/VI/files/File/TPUAD/TP%20nauji/Taisytos%20-%20Kompleksinio%20teritoriju%20planavimo%20dokumentu%20rengimo%20taisykles.pdf>> [žiūrėta 2014-01-20].

¹⁰⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A556-2007/2011 (pareiškėjų grupė v. Kauno rajono savivaldybė, tretieji suinteresuotieji asmenys Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos, UAB Kauno laisvosios ekonominės zonos valdymo, Nacionalinės žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos).

¹⁰¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. balandžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-444-1406/2010 "Dėl Palangos miesto tarybos 1999 m. liepos 29 d. nutarimu Nr. 134 patvirtinto Palangos miesto centrinės dalies specialiojo paminkloauginio plano atitikties Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo 8 ir 12 straipsniams, 13 straipsnio 1 daliai, 14 straipsnio 3 daliai, 23 straipsnio 1 daliai, 30 straipsnio 2 dalies 3 punktui, Lietuvos Respublikos nekilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatymo 5, 14, 17 ir 18 straipsniams bei Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 11 straipsniui".

prašydamas panaikinti Savivaldybės patvirtintą žemės sklypo planą, prilyginamą detaliojo teritorijų planavimo dokumentui tuo pagrindu, kad jis prieštarauja galiojančiam specialiajam planui (teismo pripažintam individualiu teisės aktu)¹⁰².

Trumpai apibendrinant tai, kas išdėstyta aukščiau, darytina išvada, kad naujos redakcijos TPI koncepcijoje numatytas teritorijų planavimo dokumentus skirstymas tik pagal planuojamos teritorijos mastelį liko iki galo neįgyvendintas. Analizuojant naujos redakcijos TPI tekstą, matyti, kad yra ir kitų tiesiogiai neįtvirtintų teritorijų planavimo dokumentų skirstymo būdų, tarp kurių išskirtinas planų skirstymas pagal tvirtinančią instituciją, kuris gali sukurti neaiškumą dėl atskirų planų kategorijų galios ar hierarchijos. Pavyzdžiui, gali atsitikti taip, kad atskirų ministrų patvirtinti specialiojo teritorijų planavimo dokumentai bus laikomi Vyriausybės patvirtintais planais, kurie turi aukštesnę teisinę galią už savivaldybių patvirtintus bendruosius planus. Tokia praktika „programuotų“ tam tikrus konfliktus ateityje.

3.4. Teritorijų planavimo dokumentų galiojimo laike problemos

Teisės aktų galiojimo laike problema yra labai aktuali ir dažnai teritorijų planavimo praktikoje pasitaikanti problema. Ši sritis yra nuolat atsinaujinanti, dinamiška, todėl patvirtinus naujus teritorijų planavimo dokumentus, kurie prieštarauja anksčiau patvirtintiems ir galiojantiems teritorijų planavimo dokumentams, neretai kyla klausimas, kurį planą reikėtų taikyti, ypač, kuomet vėliau patvirtintas specialusis teritorijų planavimo dokumentas nustato papildomus apribojimus, kurie nėra nustatyti kompleksiniu teritorijų planavimo dokumentu.

Tokiu atveju, labai svarbi teisės teorijoje ir Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje suformuota doktrina, kad teisės aktai neturi grįžamosios galios (*lex retro non agit*), kuri reiškia, jog teisės aktai paprastai netaikomi tiems įvykusiems teisiniams faktams ir teisiniams padariniams, kurie atsirado iki naujai priimto teisės akto įsigaliojimo. Ši taisyklė – svarbus ir būtinas veiksnys užtikrinant teisės, įstatymų, teisinės tvarkos stabilumą ir tvirtumą, teisinių santykių subjektų teisės, pasitikėjimą valstybėje priimtais teisės aktais. Teisės subjektas turi būti įsitikinęs, kad jo elgesys, atitinkantis tuo metu galiojančius teisės aktus, ir vėliau bus laikomas teisėtu ir nesukeliantiu jam neigiamų teisinių

¹⁰² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. sausio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A520-2235/2013 (pareiškėjas J. D. v Palangos miesto savivaldybės administracija, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos, tretieji asmenys Kultūros paveldo departamentas prie Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos, Nacionalinė žemės tarnyba prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos).

padarinių¹⁰³. Šiems subjektams yra svarbus ne tikėtai teisės normų turinys, bet ir jų galiojimas laike, ypač jeigu dėl naujai priimto ar pakeisto teisės akto reikia koreguoti savo veiklą¹⁰⁴.

Nagrinėjamu atveju, ši problema yra dar aktualesnė, nes pasikeitė teritorijų planavimo dokumentų rūšys, tipologija, subjektų kompetencija, nors iki 2014 m. sausio 1 d. patvirtinti teritorijų planavimo dokumentai nenustojo galioti ir gali kilti klausimas kaip toliau vykdyti veiklą jau suplanuotoje teritorijoje. Pažymėtina, jog itin svarbus naujos redakcijos TPI 50 str. aptartas teritorijų planavimo proceso tęstinumas, kuriame nurodyta, jog jeigu galiojančio žemesnio lygmens teritorijų planavimo dokumento sprendiniai neatitinka pagal šį įstatymą parengto naujo aukštesnio lygmens teritorijų planavimo dokumento sprendinių, galiojantis žemesnio lygmens teritorijų planavimo dokumentas neprivalo būti keičiamas ar koreguojamas ir galioja neterminuotai, **išskyrus 4 str. 4 d. numatytus atvejus** (kaip jau minėta, patvirtinus valstybės lygmens kompleksinio teritorijų planavimo, valstybei svarbių projektų teritorijų planavimo, Vyriausybės patvirtintų specialiojo teritorijų planavimo dokumentus ir žemės gelmių naudojimo planus, jie įgyja aukštesnę galią ir taikomi tiesiogiai). Būtent pastaroji išimtis kelia daugiausiai neaiškumų. Taigi, kas atsitinka tuo atveju, jei patvirtintas specialusis planas prieštarauja anksčiau patvirtintam detaliajam planui?

Naujos redakcijos TPI 4 str. 5 d. nurodyta, jog žemės valdytojai ir naudotojai vadovaujasi planuojamoje teritorijoje galiojančiais žemiausio lygmens kompleksinio teritorijų planavimo dokumentais (detaliaisiais planais), o neurbanizuotose ir neurbanizuojamose teritorijose – ir specialiojo teritorijų planavimo dokumentais. Taigi, matyti, jog subjektams, turintiems sklypus urbanizuotose ar urbanizuojamose neturėtų rūpėti, jei būtų patvirtinti teritorijų planavimo dokumentai, prieštaraujantys esantiems sprendiniams, tačiau vėlgi grįžtame prie nemažai chaoso keliančios 4 str. 4 d., kuri programuoja atvejus, kuomet gali kilti tam tikrų prieštaravimų.

Lietuvos įstatymų leidėjas anksčiau nenumatė įstatyme aiškaus teisinio mechanizmo kaip reikėtų išspręsti problemą, kai detalusis planas prieštarauja vėliau patvirtintam specialiojo teritorijų planavimo dokumentui. 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojus naujai TPI redakcijai jau yra nurodyta, jog galiojantys žemesnio lygmens teritorijų planavimo dokumentai gali būti keičiami ar koreguojami aukštesnio lygmens kompleksinio teritorijų planavimo organizatoriaus iniciatyva ir lėšomis¹⁰⁵, tačiau neapartas atvejis, kuomet galiojantys teritorijų planavimo dokumentai keičiami aukštesnio lygmens specialiojo teritorijų planavimo dokumentais (esant išimtiniais TPI 4 str. 4 d. numatytiems atvejams). Esant tokiai

¹⁰³ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. kovo 25 d. nutarimas „Dėl Vyriausybės nutarimo kainodaros reguliavimo klausimais“.

¹⁰⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. kovo 16 d. nutarimas „Dėl Vyriausybės nutarimo apmokestinimo klausimais“.

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, 50 str. // Valstybės žinios. 2013, Nr. 76-3824.

situacijai, subjektai, kurių teisėti interesai buvo pažeisti, gali pasinaudoti TPI 49 str. įtvirtintomis teisėmis bei kitomis teisinėmis priemonėmis. Visų pirmą, jeigu anksčiau buvo patvirtintas detalusis planas ir tame žemės sklype buvo vykdoma veikla, nepažeidžianti Lietuvos Respublikos įstatymų reikalavimų, tai leido tokiam asmeniui pagrįstai tikėtis, kad šiame žemės sklype vykdomą veiklą bus galima vykdyti ir ateityje. Taigi, šiuo atveju, tokio specialiojo plano patvirtinimas pažeistų asmens teisėtų lūkesčių principą. Tokias pažeistas žmogaus teises ir teisėtus lūkesčius privalo ginti teismas pagal asmens ieškinį. Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs, jog vienas iš teisėtų lūkesčių principo elementų yra teisių, įgytų pagal Konstituciją, Konstitucijai neprieštaraujančius įstatymus ir kitus teisės aktus, apsauga. Pažymėtina, kad pagal Konstituciją santykiuose su valstybe yra saugomi ir ginami tik tie asmens lūkesčiai, kurie kyla iš pačios Konstitucijos ar įstatymų bei kitų teisės aktų, neprieštaraujančių Konstitucijai. Tik tokie asmens lūkesčiai santykiuose su valstybe laikomi teisėtais¹⁰⁶. Taip pat, teisinį reguliavimą galima keisti tik laikantis iš anksto nustatytos tvarkos ir nepažeidžiant Konstitucijos principų bei normų, būtina inter alia laikytis principo *lex retro non agit*, teisinio reguliavimo pataisomis negalima paneigti asmens teisėtų interesų ir teisėtų lūkesčių¹⁰⁷. Dar daugiau, asmenys turi teisę pagrįstai tikėtis, kad jų pagal galiojančius teisės aktus įgytos teisės bus išlaikytos nustatytą laiką ir galės būti realiai įgyvendinamos¹⁰⁸. Taigi, iš Konstitucinio Teismo jurisprudencijos aiškiai matyti, jog situacijos, kai subjektai atsiduria neaiškioje teisinėje padėtyje (prarandamas teisinis tikrumas), yra netoleruotinos.

Kaip minėta aukščiau, Lietuvos administracinių teismų formuojama praktika yra tokia, kad detalusis planas – individualus teisės aktas. Todėl santykiuose su valstybe turi būti ginami ir saugomi tie asmens lūkesčiai, kurie kyla iš detaliojo plano, jeigu jis neprieštarauja Konstitucijai. Šiuo atveju terminą „valstybę“ reikėtų suprasti kaip valstybės institucija, kuri išduoda planavimo sąlygas specialiajam planui rengti, neatsižvelgdama į jau galiojančią detalųjį planą.

Vadovaujantis Planavimo sąlygų teritorijų planavimo dokumentams rengti parengimo ir išdavimo tvarkos aprašu (nauja redakcija patvirtinta 2009 gruodžio 2 d. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymu Nr. D1–733) 8.2. p, kompetetinga institucija, rengiant sąlygas teritorijų planavimui, turi vadovautis galiojančiais ir Teritorijų planavimo dokumentų registre įregistruotais teritorijų planavimo dokumentų sprendiniais, regioninės plėtros planais, patvirtintomis investicinėmis ir atskirų ūkio šakų plėtros programomis (projektais) bei kitų strateginių dokumentų nuostatų reikalavimais, darančiais įtaką

¹⁰⁶ Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“.

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. liepos 4 d. nutarimas „Dėl pareigūnų ir karių valstybinių pensijų“.

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. gruodžio 18 d. nutarimas „Dėl muitinės pareigūnų tarnybinių atlyginimų“.

numatomo rengti teritorijų planavimo dokumento sprendiniams ir įvertinus planuojamoje teritorijoje išduotas kitų teritorijų planavimo dokumentų rengimo Sąlygas. Teismai pripažįsta šią taisyklę imperatyvaus pobūdžio. Institucija, rengianti sąlygas teritorijų planavimui, turi vadovautis atitinkamais išvardintais aktais pareiškėjui išduodant sąlygas teritorijų planavimo dokumentams rengti¹⁰⁹.

Naujai patvirtintas specialusis planas, prieštaraujantis detaliajam planui ne tik pažeistų teisėtų lūkesčių principą, bet ir suderinamumo principą. Kaip jau minėta, pagal TPĮ 3 str. 1 d. 7 p. ir 2 d., teritorijų planavimo tikslas yra suderinti fizinių ir juridinių asmenų ar jų grupių, savivaldybių ir valstybės interesus dėl teritorijos naudojimo ir veiklos plėtojimo teritorijoje sąlygų, o nustatant konkrečios teritorijos planavimo tikslus, būtina atsižvelgti į visuomenės poreikius, planuojamos teritorijos kraštovaizdį ir biologinę įvairovę, geografinę padėtį, geologines sąlygas, esamas urbanistines, inžinerines, susisiekimo, agrarines sistemas, žemės ir kito nekilnojamojo turto valdytojų, naudotojų ir trečiųjų asmenų interesus ir teises, architektūros, aplinkosaugos, visuomenės sveikatos saugos, gamtos apsaugos, paveldosaugos reikalavimus, valstybės ir viešojo saugumo, gynybos ir kitus poreikius. Pažymėtina, kad patvirtinus specialųjį planą, prieštaraujantį anksčiau patvirtintam detaliajam planui privačių asmenų ir valstybės interesai nebūtų suderinami, o priešingai – būtų paliekama aiški sąlyga konfliktui kilti.

Jeigu vėliau yra patvirtinamas specialusis planas, kuris prieštarauja anksčiau patvirtintam detaliajam planui, tai tokiu atveju galima įžvelgti teisės principo *lex posterior generali non derogat legi priori speciali* pažeidimą. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog jei yra bendrų ir specialių teisės normų konkurencija, taikomos specialios normos¹¹⁰. Taigi, pagal šią taisyklę vėlesnis bendrasis teisės aktas nepanaikina ankstesnio specialaus teisės akto – detaliuojo plano. Detalusis planas yra specialusis teisės aktas ir tai patvirtina teismų praktiką, kuri nurodo, jog detaliuose planuose neišreiškiamos abstrakčios bendrosios teisės normos, nes pirmiausia juose tiesiogiai nėra išreiškiami bendri nurodymai atitinkamai elgtis – šiais planais nustatomas tam tikros teritorijos juridinis statusas, kuris yra nukreiptas individualiais požymiais apibūdintai subjektų grupei ir yra susijęs su toje teritorijoje vykdomos veiklos tam tikrų sąlygų nustatymu.

Jeigu yra patvirtinamas specialusis planas, kuris apriboja naudojamąsi detaliajame plane numatytu sklypu, tai be jokios abejonės prieštarauja ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 str. numatytam nuosavybės neliečiamumo principui. Teismų praktikoje buvo ne vieną kartą pažymėta, kad nuosavybės

¹⁰⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A17-773/2007 (pareiškėjas P.Ž. v. Vilniaus apskrities viršininko administracija).

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. vasario 28 d. nutarimas „Dėl dalies Žemės ūkio ministerijos įmonių paskolų kapitalizavimo“.

neliečiamumo ir apsaugos principas reiškia, kad savininkas turi teisę valdyti jam priklausantį turtą, juo naudotis ir disponuoti be trečiųjų asmenų įsikišimo. Nuosavybės neliečiamumo principu remdamasis asmuo taip pat gali reikalauti, kad kiti asmenys nepažeistų jo teisių. Valstybė ne tik kad negali pažeisti šių asmens teisių, bet ir privalo ginti ir saugoti nuosavybę nuo neteisėto kėsinosi į ją. Vyriausybė ar kita kompetetinga institucija, patvirtinusi specialųjį planą, prieštaraujantį detaliajam planui, pažeidžia Lietuvos Respublikos Konstitucijoje 23 str. numatytą nuosavybės neliečiamumo principą. Asmuo, kuriuo teisės yra pažeistos gali kreiptis į teismą dėl tokių pažeistų teisių teisminės gynybos ir skųsti valstybės institucijų veiksmus, kadangi patvirtintas specialusis planas prieštarauja vienam iš pagrindinių laikomam nuosavybės neliečiamumo principui, kuris teismų praktikoje yra uoliai ginamas.

Pažymėtina, jog 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojus naujos redakcijos TPI, yra įtvirtinta nauja nuostata, kuri turėtų įvesti šiek tiek daugiau stabilumo teritorijų planavime, tai yra, TPI 50 str. nustatyta, jog <...> jeigu galiojančio žemesnio lygmens teritorijų planavimo dokumento sprendiniai neatitinka pagal šį įstatymą parengto naujo aukštesnio lygmens teritorijų planavimo dokumentų sprendinių, galiojantis žemesnio lygmens teritorijų planavimo dokumentas neprivalo būti keičiamas ar koreguojamas ir galioja neterminuotai (išskyrus TPI 4 str. 4 d. nustatytą išimtį). Taip pat, galiojantys žemesnio lygmens teritorijų planavimo dokumentai gali būti keičiami ar koreguojami aukštesnio lygmens teritorijų planavimo organizatoriaus iniciatyva ir lėšomis, o asmenų patiriami nuostoliai, atsiradę dėl pakeistų žemesnio lygmens teritorijų planavimo dokumentų sprendinių, **kompensuojami** šiems asmenims raštu susitarus su planavimo organizatoriumi dėl nuostolių kompensavimo dydžio ir terminų. Tai reiškia, jog jeigu būtų patvirtintas bet koks naujas kompleksinio teritorijų planavimo dokumentas, kuris darytų tiesioginę įtaką planuojamos teritorijos žemės naudotojams ir valdytojams ar apribotų šių asmenų nuosavybės teises, tuomet tokiems asmenims privalo būti kompensuojami jų patirti nuostoliai, tačiau atkreiptinas dėmesys, jog teisinės pasekmės tuo atveju, jei būtų patvirtintas specialiojo teritorijų planavimo dokumentas, darantis tiesioginę įtaką planuojamos teritorijos naudotojams ir valdytojams, liko nenumatytos.

Paminėtina, kad tam tikrais atvejais gali būti tvirtinami ir tokie planai, kurių sprendiniai neatitinka paminėtų dokumentų. Pavyzdžiui, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija nustačiusi, kad detaliojo plano sprendiniai prieštarauja specialiojo teritorijų planavimo dokumentui, vis dėlto nurodė, kad faktinių duomenų apie tai, jog planuojama teritorija prieštarautų Teritorijų planavimo įstatyme išvardintiems tikslams, nesurinkta ir negauta. Tokiu atveju, kai pagal faktines bylos aplinkybes

akivaizdu, jog sprendimas konkretaus socialinio konflikto atžvilgiu bus formalus, bet neteisingas, būtina teikti pirmumą bendrajai teisės sampratai¹¹¹.

Visais kitais atvejais, specialusis planas negali prieštarauti kitiems kompleksinio teritorijų planavimo dokumentams (turi būti integruojami į bendruosius planus). Tačiau, kaip minėta aukščiau, naujoje TPI redakcijoje yra nustatyta išimtis, kuri galimai įneš chaoso į teritorijų planavimo sistemą.

Teismų praktikoje dar pasitaiko atvejų, kai detalusis planas prieštarauja anksčiau patvirtintam specialiajam planui (pavyzdžiui, kaip aukščiau minėtoje „Preilos botelių“ byloje), tačiau toks konfliktas gana nesunkiai išsprendžiamas atsižvelgiant į tai, kokios teisės akto rūšies (ar norminiam, ar individualiam) specialiojo teritorijų planavimo dokumentui detalusis planas prieštarauja ir yra nuginčijamas kaip prieštaraujantis imperatyvioms įstatymo nuostatomis.

Įvertinant tai, kas išdėstyta aukščiau, galima konstatuoti, jog įstatymų leidėjas, sureguliuodamas teritorijų planavimo proceso tęstinumą, siekė išspręsti praktikoje pasitaikančias teritorijų planavimo dokumentų galiojimo laike problemas, įvedė daugiau stabilumo bei teisinio tikrumo planavime. Vis dėlto, tai, jog nenumatytos teisinės pasekmės išimtiniais TPI 4 str. 4 d. nustatytais atvejais, negarantuoja visiško teisėtų lūkesčių realizavimo.

¹¹¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A17-773/2007 (pareiškėjas P.Ž. v. Vilniaus apskrities viršininko administracija).

IŠVADOS

1. Atkūrus Lietuvos Respublikos nepriklausomybę reikėjo imtis skubių ir racionalių sprendimų pertvarkant planinę ekonomiką į rinkos ekonomiką. Reikėjo suformuluoti teritorijų planavimo politiką ir paruošti teritorijų planavimo koncepciją. Šiam tikslui buvo panaudota teisėkūra, kurios svarbiausias rezultatas buvo 1995 m. priimtas Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas. Deja, nepavyko aiškiai sureguliuoti teritorijų planavimo santykių, planavimo proceso ir planavimo dokumentų priėmimo tvarkos, taip pat, specialiųjų planų ir kitų planavimo dokumentų teisinės galios ir hierarchijos klausimų, ko pasekoje kilo nemažai ginčų dėl Teritorijų planavimo įstatymo taikymo, skirtingų rūšių teritorijų planavimo dokumentų teisinės galios. Dėl šių priežasčių įstatymas buvo daug kartų keistas ir tobulintas. Esant tokioms sąlygoms, sprendimas priimti naujos redakcijos teritorijų planavimo įstatymo koncepciją bei nauja redakcija išdėstyti patį įstatymą, buvo reikalingas ir teisingas.

2. Vienas iš svarbiausių teritorijų planavimo reformos tikslų buvo ir lieka teritorijų planavimo dokumentų tarpusavio santykių subalansavimas, o taip pat, atskirų planų hierarchijos problemų išsprendimas. Siekiant apibrėžti specialiųjų planų vietą teritorijų planavimo dokumentų komplekse, naujos redakcijos Teritorijų planavimo įstatyme nustatyta specialiojo teritorijų planavimo dokumentų teisinė galia. Taip pat, sudarytos prielaidos specialiųjų planų mažėjimui, todėl darytina išvada, jog įgyvendinus teritorijų planavimo reformą, specialiųjų planų skaičius mažės, bus pereinama prie kompleksinio planavimo, užtikrinančio darnią raidą ir tvarią plėtrą.

3. Specialiųjų teritorijų planavimo dokumentų teisinės galios nustatymas vertintinas teigiamai buvusio specialiojo teritorijų planavimo dokumentų reguliavimo chaoso kontekste, tačiau įstatymų leidėjas paliko tam tikrų išimčių iš bendrųjų taisyklių, kurios tam tikras problemas ir neaiškumus galimai programuos ir ateityje. Viena iš tokių išimčių yra tai, jog Vyriausybės patvirtinti specialiojo teritorijų planavimo dokumentai turi aukštesnę galią už kompleksinio planavimo dokumentus. Tokiu būdu, tam tikrai veiklai reikalingų ar saugomų teritorijų naudojimo, apsaugos ir tvarkymo sprendiniai daro tiesioginę įtaką kompleksiskai suplanuotų teritorijų sprendiniams, kitaip tariant – juos pakeičia. Toks reguliavimas yra abejotinas, kadangi specialieji planai jokiais atvejais neturėtų įgyti prioriteto prieš daugelio subjektų interesus suderinusius kompleksinius planus, o turėtų būti integruojami į atitinkamus bendruosius teritorijų planus ir tapti jų dalimi, nepaliekant erdvės suinteresuotų asmenų interpretacijoms. Taigi, nors naujos redakcijos Teritorijų planavimo įstatymu buvo bandoma išspręsti

praktikoje išryškėjusias teritorijų planavimo dokumentų subordinacijos problemas, tačiau to iki galo nepavyko padaryti.

4. Naujos redakcijos Teritorijų planavimo įstatymą galima vertinti pozityviai. Įstatymų leidėjui iš esmės pavyko patobulinti teritorijų planavimo dokumentų sistemą ir, vertinant patį įstatymo tekstą, yra sudarytos teisinės prielaidos geresniam ir kokybiškesniam teritorijų planavimo reguliavimui. Planavimas tapo aiškesnis, skaidresnis ir efektyvesnis.

5. Teritorijų planavimo sistemos reforma nesibaigė vien tik Teritorijų planavimo įstatymo ir kitų su juo susijusių įstatymų ir poįstatyminių aktų priėmimu. Šiuo metu sunku prognozuoti reformos efektyvumą, nes naujasis įstatymas galioja tik trečią mėnesį, tačiau teismų praktika liudija, kad per tam tikrą laiką visuomet išaiškėja įstatymų taikymo problemos. Manytina, jog šiuo atveju taip pat gali būti skirtingai suprantami įstatyme panaudoti terminai ir pačios įstatymų nuostatos. Vienodam įstatymo taikymui tiek regionuose, tiek miestuose, tiek viešojo administravimo subjektų įstaigose, esminės įtakos turės teismų praktikos suformavimas. Siekiant išvengti naujos redakcijos įstatymo taikymo klaidų, būtina užtikrinti, kad jis būtų aiškintinas neatsietai nuo *travaux préparatoires* ir darnios plėtros principų, įtvirtintų doktrinoje, pačiame įstatyme.

SANTRAUKA

Magistro darbas skirtas specialiųjų planų ir kitų teritorijų planavimo dokumentų santykio teorinių ir praktinių problemų nagrinėjimui.

Nuo pat Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo, planuojant teritorijas buvo susidurta su įvairiais iššūkiais. Reikėjo tinkamai sureguliuoti ir įtvirtinti teritorijų planavimo santykius, ko pasekoje, 1995 m. buvo priimtas Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas. Šis įstatymas nebuvo stabilus, nuolat kito. Pagrindinė problema buvo ta, kad nebuvo tinkamai sureguliuota teritorijų planavimo dokumentų, ypač specialiųjų planų teisinė galia ir jų tarpusavio santykis. Siekiant išspręsti praktikoje išryškėjusias problemas, buvo nuspręsta reformuoti teritorijų planavimo sistemą.

Teritorijų planavimo reformos rezultatas buvo 2014 m. sausio 1 d. įsigaliojęs Teritorijų planavimo įstatymas, kuriame įtvirtinta nemažai naujovių, palengvinančių planavimą. Šiame įstatyme apibrėžta specialiojo teritorijų planavimo dokumentų teisinė galia, kuri apibrėžė šių dokumentų vietą visame teritorijų planavimo dokumentų komplekse. Tuo pačiu, įstatymų leidėjas padarė keletą teisinės galios išimčių, kurios galimai sąlygos tam tikrus konfliktus ateityje. Nepaisant to, naujos redakcijos Teritorijų planavimo įstatymą galima vertinti pozityviai. Įstatymų leidėjui iš esmės pavyko patobulinti teritorijų planavimo dokumentų sistemą ir, vertinant patį įstatymo tekstą, yra sudarytos teisinės prielaidos geresniam ir kokybiškesniam teritorijų planavimo reguliavimui.

SUMMARY

Master thesis is dedicated to analyse theoretical and practical problems of special plans and their link between other spatial planning documents.

Spatial planning has faced various challenges since the restoration of Lithuanian independence. It was necessary to regulate and consolidate relations of spatial planning. The result of this consolidation was the enactment of spatial legal act the Law on Zoning and Planning of the Republic of Lithuania in 1995. The Law on Zoning and Planning was volatile, unstable and caused many conflicts. The main problem of spatial planning statutory regulation was undefined legal power of special plans and obscure link among other spatial planning documents. In order to solve existing practical and theoretical problems it was decided to reform the legal system of spatial planning.

The result of this reform was enactment of new version of the Law on Zoning and Planning of Republic of Lithuania, which came into force on 1st of January, 2014 and established numeruos

innovations in spatial planning. This law finally defined the legal power of special plans and their position in the complex of spatial planning documents. At the same time, the legislator has made a few exceptions to the rule of this legal power which can possibly cause conflicts in the future. Nevertheless, the renewed version of the Law on Zoning and Planning can be assessed positively. The legislator has surely improved the system of spatial planning and created decent preconditions to better quality of spatial planning.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Lietuvos Respublikos Konstitucija:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33–1014.

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai:

2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. sausio 19 d. nutarimas „Dėl žemės reformos pagrindinių krypčių“;
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. kovo 16 d. nutarimas „Dėl Vyriausybės nutarimo apmokestinimo klausimais“;
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. vasario 28 d. nutarimas „Dėl dalies Žemės ūkio ministerijos įmonių paskolų kapitalizavimo“;
5. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1996 m. spalio 22 d. nutarimas „Dėl valstybinės žemės sklypų ne žemės ūkio veiklai pardavimo ir nuomos“;
6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. kovo 25 d. nutarimas „Dėl Vyriausybės nutarimo kainodaros reguliavimo klausimais“;
7. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. birželio 1 d. nutarimas Dėl miškams padarytos žalos atlyginimo;
8. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gegužės 10 d. nutarimas „Dėl nuosavybės teisės į žemę atkūrimo“;
9. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. liepos 4 d. nutarimas „Dėl pareigūnų ir karių valstybinių pensijų“;
10. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl valstybės tarnybos“;
11. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams“;
12. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl nuosavybės teisių ribojimo ypač vertingose vietovėse ir miško žemėje“;
13. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarimas „Dėl Kuršių nerijos nacionalinio parko planavimo schemos paskelbimo“;

14. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimas „Dėl valstybinės reikšmės miškų plotų patvirtinimo“;
15. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2009 m. birželio 22 d. nutarimas „Dėl teritorijų planavimo“;
16. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. vasario 9 d. nutarimas „Dėl Trakų istorinio nacionalinio parko planavimo schemos paskelbimo“;
17. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2010 m. kovo 9 d. nutarimas „Dėl miškų grąžinimo Palangos mieste“;
18. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. sausio 31 d. nutarimas „Dėl statybos, pažeidžiančios teisės aktų reikalavimus, teisinių pasekmių“;
19. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. gruodžio 18 d. nutarimas „Dėl muitinės pareigūnų tarnybinių atlyginimų“.

Visi Konstitucinio Teismo nutarimai žiūrėti per Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo tinklalapį – <http://www.lrkt.lt/Dokumentai.html> [žiūrėta 2013.10.01 – 2014.02.20].

Norminiai teisės aktai:

20. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas // Valstybės žinios. 1995, Nr. 107-2391 (su vėlesniais pakeitimais ir papildymais);
21. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo 2,17,20 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 42-1195;
22. Lietuvos Respublikos žemės įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 28-868;
23. Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas // Valstybės žinios. 1991, Nr. 24–635;
24. Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 108-3902;
25. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 153-5571;
26. Naujos redakcijos Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo koncepcija, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 31 d. nutarimu Nr. 422 // Valstybės žinios. 2009, Nr. 33-1268;
27. 2008-2012 Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. vasario 25 d. nutarimu Nr. 189 // Valstybės žinios. 2009, Nr. 33-1268;

28. 2012-2016 Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. kovo 13 d. nutarimu Nr. 228 // Valstybės žinios. 2013, Nr. 29-1406;
29. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimo Nr. 1160 „Dėl nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo“ pakeitimo“, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. rugsėjo 16 d. nutarimu Nr. 1247 // Valstybės žinios. 2009, Nr. 121-5215;
30. Lietuvos Respublikos kraštovaizdžio politikos kryptių aprašas, patvirtintas 2004 m. gruodžio 1 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 1526 // Valstybės žinios. 2004, Nr. 174-6443;
31. Vilniaus aukštybinių pastatų išdėstymo schema, patvirtinta Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2006 m. birželio 28 d. tarybos sprendimu Nr. 1–1231. Prieiga per internetą: <<http://www.vilnius.lt/index.php?761606330>> [žiūrėta 2013–12–12];
32. Vilniaus miesto savivaldybės teritorijos bendrasis planas iki 2015 metų, patvirtintas Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2007 m. vasario 14 d. sprendimu Nr. 1–1519. Prieiga per internetą: <<http://www.vilnius.lt/index.php?3714327801>> [žiūrėta 2013–12–12];
33. Kompleksinio teritorijų planavimo dokumentų rengimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2014–01–02 d. įsakymu Nr. D1–8. Prieiga per internetą: <<http://www.am.lt/VI/files/File/TPUAD/TP%20nauji/Taisytos%20-%20Kompleksinio%20teritoriju%20planavimo%20dokumentu%20rengimo%20taisykles.pdf>> [žiūrėta 2014–01–20].

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika:

34. Aprobuetas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant teritorijų planavimą reglamentuojančias teisės normas 2012 m. rugsėjo 19 d. apibendrinimas Nr. 23. Prieiga per internetą: <<http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismu-praktikos-apibendrinimai.html>> [žiūrėta 2012-12-10];
35. Aprobuetas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant teritorijų planavimą reglamentuojančias teisės normas 2009 m. birželio 30 d. apibendrinimas Nr. 17. Prieiga per internetą: <<http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismu-praktikos-apibendrinimai.html>> [žiūrėta 2012-11-10];
36. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012m liepos 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS146–386/2012 (pareiškėjas Vyriausybės atstovas Marijampolės apskrityje);

37. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A520–2270/2012 (pareiškėjas R.M. v. Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos Varėnos rinktinė ir Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos);
38. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugpjūčio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A662–2780/2011 (pareiškėja N.Z. v. Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos);
39. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. rugsėjo 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A2–736/2002 (pareiškėjas R.P. v. VĮ Tarptautinis Vilniaus oro uostas);
40. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I(1)–1/2007 (Dėl Lietuvos Respublikos policijos generalinio komisaro 2005 m. vasario 21 d. įsakymo Nr. 5–V–143);
41. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS146–201/2009 (pareiškėja UAB „Sicor Biotech“ v. Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba prie Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerijos);
42. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I–575–3/2011 (Dėl Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos 2002 m. gruodžio 31 d. nutarimo Nr. 140);
43. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gegužės 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS492–288/2012 (pareiškėjas UAB „Žalvaris“ v. Lietuvos Respublikos ūkio ministerija);
44. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS492–725/2011 (pareiškėja AB „Axis Industries“ v. Valstybinė metrologijos tarnyba);
45. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A556–2007/2011 (pareiškėjų grupė v. Kauno rajono savivaldybė, tretieji suinteresuotieji asmenys Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos, UAB Kauno laisvosios ekonominės zonos valdymo, Nacionalinės žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos);
46. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. balandžio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A–444–1406/2010 "Dėl Palangos miesto tarybos 1999 m. liepos 29 d. nutarimu Nr. 134 patvirtinto Palangos miesto centrinės dalies specialiojo paminklosauginio plano atitikties

Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo 8 ir 12 straipsniams, 13 straipsnio 1 daliai, 14 straipsnio 3 daliai, 23 straipsnio 1 daliai, 30 straipsnio 2 dalies 3 punktui, Lietuvos Respublikos nekilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatymo 5, 14, 17 ir 18 straipsniams bei Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 11 straipsniui“;

47. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. sausio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A520–2235/2013 (pareiškėjas J. D. v Palangos miesto savivaldybės administracija, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos, tretieji asmenys Kultūros paveldo departamentas prie Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos, Nacionalinė žemės tarnyba prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos);
48. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A17–773/2007 (pareiškėjas P.Ž. v. Vilniaus apskrities viršininko administracija).

Kiti dokumentai:

49. Aiškinamasis raštas dėl teritorijų planavimo reformos įstatymų. Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/Posed_medz/2013/130430/24.pdf [žiūrėta 2014–01–20];
50. 2013 m. birželio 26 d. Lietuvos Respublikos Seimo Aplinkos apsaugos komiteto posėdžio protokolo išrašas Nr. 107–P–27. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=452126 [žiūrėta 2014–01–25];
51. 2012 m. gruodžio 5 d. Lietuvos Respublikos Seimo Aplinkos apsaugos komiteto posėdžio protokolo išrašas Nr. 107–P–46. Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=7623&p_k=1 [žiūrėta 2013-11-12].
52. Europos regioninio (teritorinio) planavimo chartija. Prieiga per internetą: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstraneImage=974473&SecMode=1&DocId=681646&Usage=2> [žiūrėta 2013–12–09];
53. Darnaus vystymosi aspekto integravimas į ES politiką: 2009 m. Europos Sąjungos tvaraus vystymosi strategijos peržiūra. Briuselis, 2009.7.24. KOM(2009) 400 galutinis. Prieiga per internetą: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihtmlang=en&lng1=en.lt&lng2=bg.cs.da.de.el.en.es.et.fi.fr.hu.it.lt.lv.mt.nl.pl.pt.ro.sk.sl.sv.&val=498655:cs> [žiūrėta 2014–01–29].

Specialioji literatūra:

54. Andruškevičius A. Administracinės teisės principai ir normų ribos. Vilnius: Teisinės informacijos centras 2004;
55. Dworkin R. Rimtas požiūris į teisę. Vilnius: Rašytojų sąjungos leidykla, 2004;
56. Hart H.L.A Teisės samprata. Vilnius: Pradai, 1997;
57. Klimas E, Brazdeikis A., Viešojo intereso gynimas: subalansuoto požiūrio link. Visuomenės (viešojo) intereso gynimas planuojant teritorijas. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2013;
58. Mikelėnienė D., Mikelėnas V. Teismo procesas: Teisės aiškinimo ir taikymo aspektai. Justitia, Vilnius, 1999 m.;
59. Monkevičius A., Miškinis A., Meškys L., Vėgėlė I., Murauskaitė A. Aplinkosaugos teisė. Vilnius: Justitia, 2011;
60. Tiškus G. Bendrojo ir specialiojo teritorijų planavimo strategija ir praktika. Mokslo darbai. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010;
61. Usher J. Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai. Vilnius: Naujoji Rosma, 2001;
62. Vaišvila A. Teisės teorija (2 leid.). Vilnius: Justitia, 2004;
63. Žukauskas H. Architektūrinio projektavimo ir teritorijų planavimo teisė Vilnius: Technika, 2013;
64. Žickis A. Bendrasis planas. Vilnius: Visuotinė lietuvių enciklopedija, III t.,2013;
65. Žickis A. Detalusis planas. Vilnius: Visuotinė lietuvių enciklopedija, III t., 2013.

Komentarai:

66. 2014 m. vasario 7 d. interviu su M. Narmontu (autoriaus asmeninis archyvas);
67. 2014 m. vasario 10 d. interviu su M. Pakalniu (autoriaus asmeninis archyvas);
68. A. Ratkienės interviu su Klaipėdos rajono savivaldybės meru V. Dačkausku, Prieiga per internetą – <<http://www.ve.lt/naujienos/lietuva/vakaru-lietuva/teritoriju-planavima-reglamentuos-naujas-istatymas-1106098/>> [žiūrėta 2014-02-01];
69. Aplinkos ministerija: DUK apie naują teritorijų planavimą, Prieiga per internetą – <<http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2014-01-13-aplinkos-ministerija-duk-apie-naujaji-teritoriju-planavima/112647>> [žiūrėta 2014-02-01];
70. Portalo „15min“ interviu su advokatų kontoros „Sorainen“ partnere, advokate Aušra Mudėnaite, Prieiga per internetą – <<http://www.15min.lt/naujiena/verslas/bustas/naujasis-teritoriju->

[planavimo-istatymas-skatina-miestu-vystyma-ir-stabdo-ju-plitima-i-priemiescius-665-403696](#)> [žiūrėta 2014-02-06];

71. Portalo „15min“ interviu su Aplinkos ministerijos Teritorijų planavimo, urbanistikos ir architektūros departamento direktoriumi M. Narmontu, Prieiga per internetą – <http://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/nuo-siu-metu-greitesne-ir-pigesne-statybu-dokumentacija-56-396875>> [žiūrėta 2014-02-01].

Priedai:

Pav. 1 – M. Pakalnio skaidrė, iliustruojanti darnios plėtros elementų sąveiką.