

III. Informacinė dalis

Pritarta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo
teisėjų 2009 m. rugsėjo 2 d. pasitarime

Parengė Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo
Teismų praktikos departamentas

1. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, taikant teritorijų planavimą reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimas

TURINYS

- 380 I. Teritorijų planavimą reguliuojantys teisės aktai
- 388 II. Teritorijų planavimo sąvoka, rūšys ir planavimo dokumentų teisinis statusas
- III. Teritorijų planavimo etapai
- 393 A. Prielaidos teritorijų planavimo procesui pradėti bei parengiamasis etapas
- 406 B. Teritorijų planavimo dokumentų rengimo bei pasekmių vertinimo etapai
- 410 C. Baigiamasis teritorijų planavimo etapas
- 417 IV. Teritorijų planavimo dokumentų galiojimas ir keitimas
- 420 V. Visuomenės dalyvavimas teritorijų planavimo procese
- VI. Procesiniai ginčų nagrinėjimo ypatumai
- 429 A. Išankstinė bylos, susijusios su teritorijų planavimu, nagrinėjimo ne teisme tvarka
- 434 B. Tam tikri ginčų, susijusių su teritorijų planavimu, nagrinėjimo teisme ypatumai

Keletas pastarųjų pasaulio istorijos šimtmečių pasižymėjo itin sparčiu pramonės, technologijų, žmonių skaičiaus augimu, urbanizacijos ir globalizacijos procesais, intensyviu žmogaus skverbimusi į gamtą, joje vykstančius procesus. Šių reiškinių sąlygoti žmogaus aplinkos, jo gyvenimo kokybės pakitimai ne visada turi teigiamą poveikį. Mokslo ir technologijų pasiekimai įgalino žmogų keisti savo aplinką beprecedenčiu mastu ir pačiais įvairiausiai būdais. Žmogus tapo ne tik savo gamtinės aplinkos dalimi, bet ir jos kūrėju. Tačiau žmogaus galia kurti ir formuoti savo aplinką, neretai siekiant tik vienadienės naudos, gali padaryti nepataisomą žalą žmogui ir jo aplinkai. Todėl pasaulio bendruomenė jau daugelį metų akcentuoja darnaus vystymosi būtinybę.

Darnaus vystymosi sąvoka buvo pateikta 1987 m. Pasaulio aplinkos ir plėtros komisijos ataskaitoje „Mūsų bendra ateitis“, pagal kurią šis procesas yra suprantamas kaip plėtra, tenkinanti žmonijos reikmes dabar, neapribojant galimybių ateities kartoms tenkinti savąias; siekiant geresnės gyvenimo kokybės dabar ir ateityje, ekonomikos, socialinės raidos ir aplinkos apsaugos tikslai yra derinami ir papildantys vienas kitą. Pagrindinės darnaus vystymosi nuostatos konkrečiai buvo suformuluotos 1992 m. vykusiame pasaulio viršūnių susitikime Rio de Žaneire, kuriame buvo priimta „Darbotvarkė 21“ – pasaulinė subalansuotos plėtros veiksmų programa, Rio aplinkos ir plėtros deklaracija bei subalansuoti miškų tvarkymo principai. Šiam dokumentui pritarė ir išsipareigojo jį įgyvendinti daugiau kaip 180 pasaulio valstybių (vyriausybių) vadovai, įskaitant ir Lietuvą. Kaip nurodoma pačiame dokumente, „Darbotvarkė 21“ yra pasaulinės veiklos projektas vyriausybėms, Jungtinių Tautų Organizacijai, plėtros agentūroms, nevyriausybiniams organizacijoms ir nepriklausomoms grupėms visose srityse, kuriose žmogaus veikla daro poveikį aplinkai. Jungtinių Tautų iniciatyva 2002 metais Johannesburge vykusiame aukščiausio lygio susitikime buvo įvertinta per 10 metų po Rio de Žaneiro konferencijos pasiekta pažanga ir patikslinti ateities siekiai priimant „Johanesburgo darnaus vystymosi deklaraciją“ ir „Įgyvendinimo planą“. Iš šių dokumentų turinio matyti, kad vienas iš būdų užtikrinti darnų teritorijos vystymąsi yra teritorijų planavimas. Tai iš esmės yra pripažinusi ir Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimu¹ Nr. 1160 patvirtintoje Nacionalinėje darnaus vystymosi strategijoje.

1983 metais vykusioje Europos Tarybos ministrų, atsakingų už regioninį planavimą, konferencijoje buvo priimta Europos regioninio (teritorinio)

1 Žin., 2003, Nr. 89-4029.

planavimo chartija² (dar žinoma kaip Toremolinos chartija). Šiame dokumente buvo pateiktas vienas iš pirmųjų teritorijos planavimo apibrėžimų, pagal kurį teritorijų planavimas – geografinė ekonominės, socialinės, kultūrinės ir ekologinės visuomeninės politikos išraiška. Pats teritorijų planavimas pagal šią Chartiją tuo pačiu metu yra mokslinė disciplina, administracinė procedūra ir valstybės politika, kuria siekiama darnaus regionų vystymosi ir konkrečios teritorijos tvarkymo pagal bendrą strategiją.

Lietuvos Respublikos teisės sistemoje 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. Atsižvelgiant į nurodytas teritorijų planavimo sritis, o ypač į tai, kad teritorijų planavimu yra siekiama užtikrinti ypatingą ekologinę, socialinę, kultūrinę ir (ar) ekonominę reikšmę aplinkai turinčių teritorijų apsaugos reikalavimus, nustatyti konkrečių teritorijų naudojimo režimus bei veiklos jose apribojimus, tampa aišku, kad šis procesas 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. Tvirtinamu teritorijų planavimo dokumentu yra išreiškiama ne tik valstybės (vietos savivaldos institucijų) politika dėl konkrečios teritorijos, bet ir kompromisas tarp valstybės (savivaldybės), jai atstovaujančių institucijų, nekilnojamojo turto savininkų ir suinteresuotos visuomenės bei atskirų jos narių. Todėl tik įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų (neprieštaraujančių aukštesnę teisinę galią turintiems teisės aktams) nuostatų laikymasis teritorijų planavimo procese yra prielaida suderinti ir užtikrinti valstybės, visuomenės, fizinių bei juridinių asmenų teises ir teisėtus interesus. Teisės aktų, susijusių su teritorijų planavimu, įgyvendinimui viešojo administravimo subjektai turi teisę priimti administracinio reglamentavimo teisės aktus. Šių aktų teisėtumo ir pagrįstumo kontrolė priskiriama administraciniam teismams, kuriems tenka svarbus vaidmuo sprendžiant

2 <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=974473&SecMode=1&DocId=681646&Usage=2>

teritorijų planavimo procese kylančius administracinius ginčus, taip ne tik užtikrinant šio proceso dalyvių teises bei teisėtus interesus, bet ir juos suderinant su valstybės ir visuomenės interesais. Dėl šių priežasčių Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme buvo parengtas teismų praktikos, taikant teritorijų planavimą reglamentuojančias teisės normas, apibendrinimas.

Atsižvelgiant į tai, kad nuo 2004 m. gegužės 1 d. įsigaliojus naujai Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo redakcijai buvo atlikti esminiai teritorijų planavimo procesą reglamentuojančių teisės normų pakeitimai, parengtam apibendrinimui iš esmės atrinkti nuo 2005 m. sausio 1 d. iki 2009 m. birželio 30 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (*toliau – ir Vyriausiasis administracinis teismas*) išnagrinėtose administracinėse bylose priimti sprendimai, kartu atsižvelgiant ir į kai kurias ankstesnio laikotarpio administracines bylas, kuriose suformuotos teisės taikymo taisyklės yra aktualios ir šiomis dienomis.

Pabrėžtina, kad apibendrinime pateikiamos ne naujos teisės aktų aiškinimo taisyklės, kurios, paisant teisinės valstybės principų, gali būti formuojamos tik nagrinėjant konkrečias bylas, o aktualios administracinių teismų praktikos analizė, kurios tikslas – pateikti susistemintą medžiagą, leidžiančią greitai rasti informaciją apie tai, kaip panašaus pobūdžio bylas sprendžia Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas bei supažindinti su vyraujančiomis teismų praktikos tendencijomis. Kartu atkreiptinas dėmesys į tai, kad nagrinėdamas bylas teismas teisės normas aiškina ir taiko ne *a priori* (iš lot. – iš anksto; nepatikrinus), o konkrečioje byloje, atsižvelgdamas į konkrečios bylos faktines aplinkybes ir šias siedamas su taikytina teisės norma. Dėl to kiekvienas teismo pateiktas teisės aiškinimas gali ir turi būti suprantamas ir aiškinamas tik konkrečios bylos kontekste. Bandymas taikyti teisės taikymo taisykles, suformuluotas konkrečiose teismo bylose, neturinčiose esminio panašumo su byla, kurią nagrinėjant buvo suformuluotas tas teismo precedentas, reikštų tą patį, kaip taikyti teisės normą teisiniam santykiui, kurio ši norma nereglamentuoja. Todėl Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išaiškinimai taikytini tik teismams nagrinėjant panašias arba analogiškas savo faktinėmis aplinkybėmis bylas.

Pastebėtina ir tai, kad teismų praktika nėra visiškai statiška. Ji gali būti vystoma, kai tai yra neišvengiamai, objektyviai būtina, šį būtinumą tinkamai motyvuojant. Siekis stiprinti žmogaus teisių apsaugą yra svarbus tikslas, galintis pateisinti teismų praktikos kitimą. Tinkamai motyvuota teismų praktikos raida, kai ji nėra atsitiktinė, atitinka teisinės valstybės imperatyvą (2009 m. kovo 17 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-67/2009; 2008 m. rugsėjo 4 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-984/2008, *Administracinė jurisprudencija* Nr. 6(16), 2008, p. 224–239).

I. Teritorijų planavimą reguliuojantys teisės aktai

1. Teisės aktas, nustatantis pagrindines nuostatas reglamentuojančias Lietuvos Respublikos teritorijų planavimą, planavimo organizatorių, planų rengėjų, fizinių, juridinių asmenų, valstybės ir savivaldybių institucijų teises ir pareigas šiame procese, yra Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas (Žin., 1995, Nr. 107-2391; 2004, Nr. 21-617; *toliau – ir Teritorijų planavimo įstatymas*). Šį įstatymą sudaro dešimt skirsnių. Pirmasis skirsnis įtvirtina bendrąsias nuostatas. Antrasis, trečiasis ir ketvirtasis skirti atskiroms teritorijų planavimo rūšims – atitinkamai bendrajam, specialiajam ir detaliam planavimui. Penktasis reglamentuoja teritorijų planavimo dokumentų derinimo ir teikimo tvirtinti bendrąją tvarką, šeštasis – teritorijų planavimo informacinę sistemą, septintasis – teritorijų planavimo viešumą, aštuntasis – valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą, devintasis – teritorijų planavimo ir priežiūros specialistus, dešimtas – žalos atlyginimą ir atsakomybę už įstatymo pažeidimą.

Su teritorijų planavimu susijusius ir tam tikrus atskirus teisinius santykius reguliuojančios nuostatos yra įtvirtintos ir kituose teisės aktuose³.

1.1. Atskirų bendrųjų (generalinių) planų, pagal planuojamą teritoriją, struktūrą ir turinį, bendrojo (generalinio) plano rengimo, derinimo, tvirtinimo, keitimo ir galiojimo tvarką nustato Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gegužės 7 d. įsakymu Nr. D1-263 (Žin., 2004, Nr. 83-3029; 2006, Nr. 145-5559; 2007, Nr. 73-2917) patvirtintos:

- 1.1.1. Apskrities teritorijos bendrojo (generalinio) plano rengimo taisyklės,
- 1.1.2. Savivaldybės teritorijos bendrojo plano rengimo taisyklės bei
- 1.1.3. Miestų ir miestelių teritorijų bendrųjų planų rengimo taisyklės.

1.2. Bendrosios specialųjų teritorijų planavimą reguliuojančios nuostatos yra įtvirtintos Teritorijų planavimo įstatymo trečiajame skirsnyje (13–18 str.). Pažymėtina, jog specialusis teritorijų planavimas pasižymi planavimo dokumentų rūšių gausa (Teritorijų planavimo įstatymo 15 str.), todėl šių planų rengimą, viešą svarstymą, derinimą, tikrinimą, tvirtinimą ir keitimą bei planavimo proceso dalyvių tarpusavio santykius šiame procese ir procedūrose reguliuoja nemažai poįstatyminių teisės aktų:

1.2.1. Aukštybinių pastatų išdėstymo specialiųjų planų rengimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gegužės

3 Šiame apibendrinime nėra pretenduojama pateikti baigtinį visų teritorijų planavimą reglamentuojančių teisės aktų sąrašą, todėl tam tikrų su teritorijų planavimu susijusius santykius reguliuojančių nuostatų galbūt galima rasti ir kituose, apibendrinime konkrečiai nenurodytuose norminiuose teisės aktuose.

5 d. įsakymu Nr. D1-264 (Žin., 2004, Nr. 79-2811), taikomos aukštybinių pastatų išdėstymo miestuose specialiajam planavimui.

1.2.2. Didžiųjų prekybos įmonių išdėstymo specialiųjų planų rengimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos ūkio ministro ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gegužės 26 d. įsakymu Nr. 4-201/D1-290 (Žin., 2004, Nr. 96-3552), reguliuojančios didžiųjų prekybos įmonių (mažmeninės prekybos centrų) išdėstymo ir plėtros savivaldybės teritorijoje specialiųjų planavimą.

1.2.3. Infrastruktūros plėtros (šilumos, elektros, dujų ir naftos tiekimo tinklų) specialiųjų planų rengimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos ūkio ministro ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. birželio 11 d. įsakymu Nr. 4-240/D1-330 (Žin., 2004 Nr. 97-3589).

1.2.4. Kraštovaizdžio tvarkymo specialiųjų planų rengimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gegužės 5 d. įsakymu Nr. D1-264 (Žin., 2004 Nr. 79-2811), nustatančios reikalavimus kraštovaizdžio planų rengimui, derinimui, tvirtinimui bei keitimui.

1.2.5. Susisiekimo komunikacijų specialiųjų planų rengimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2006 m. lapkričio 24 d. įsakymu Nr. 3-453/D1-549 (Žin., 2006, Nr. 130-4924), reglamentuojančios nacionalinio, regiono, rajono ir vietovės lygmens susisiekimo komunikacijų specialiųjų planų rengimą.

1.2.6. Šilumos ūkio specialiųjų planų rengimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos ūkio ministro ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. sausio 16 d. įsakymu Nr. 4-13/D1-28 (Žin., 2004, Nr. 12-360), reguliuojančios savivaldybės teritorijos ar jos dalių šilumos ūkio specialiųjų planavimą.

1.2.7. Vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo infrastruktūros plėtros planų rengimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2006 m. gruodžio 29 d. įsakymu Nr. D1-636 (Žin., 2007, Nr. 8-337).

1.2.8. Žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo ir įgyvendinimo metodika, patvirtinta Žemės ir miškų ūkio ministerijos 1998 m. balandžio 23 d. įsakymu Nr. 207 (Žin., 1998, Nr. 43-1189; 2008, Nr. 93-3690), reglamentuojanti žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimo ir įgyvendinimo tvarką bei kontrolę.

1.2.9. Kaimo plėtros žemėtvarkos projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. rugpjūčio 11 d. įsakymu Nr. 3D-476/D1-429 (Žin., 2004, Nr. 127-4581).

1.3. Bendrosios nuostatos detaliam planavimui reguliuoti yra įtvirtintos Teritorijų planavimo įstatymo ketvirtajame skirsnyje (13–26 str.), o šias nuostatas detalizuoja:

1.3.1. Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalyje įtvirtintos savivaldybės teisės sudaryti sutartis dėl teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo žemės sklypų valdytojui ar naudotojui realizavimo sąlygas ir tvarką nustato Detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo ir sutarties sudarymo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 26 d. nutarimu Nr. 635 (Žin., 2004, Nr. 86-3120).

1.3.2. Valstybės sienos, krašto apsaugos ir strateginės reikšmės objektų detaliųjų planų rengimo, derinimo ir tvirtinimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. spalio 31 d. nutarimu Nr. 1315 (Žin., 2000, Nr. 95-2981; 2007, Nr. 17-642).

1.3.3. Detaliųjų planų rengimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gegužės 3 d. įsakymu Nr. D1-239 (Žin., 2004, Nr. 79-2809; 2006, Nr. 114-4364).

1.4. Teritorijų planavimas yra glaudžiai susijęs su įvairiais visuomenės (jos dalies) interesais, todėl teritorijų planavimo procesas iš esmės yra viešas, visuomenei yra sudaromos sąlygos jame dalyvauti (Teritorijų planavimo įstatymo 30–33 str.). Detalias bendrojo, specialiojo ir detaliojo teritorijų planavimo dokumentų projektų rengimo viešumą užtikrinančias procedūras bei visuomenės dalyvavimo teritorijų planavimo procese tvarką nustato Visuomenės dalyvavimo teritorijų planavimo procese nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. rugsėjo 18 d. nutarimu Nr. 1079 (Žin., 1996, Nr. 90-2099; 2007, Nr. 33-1190).

1.5. Teritorijų planavimo įstatymo 10 straipsnio 6 dalis, 17 straipsnio 6 dalis ir 25 straipsnio 6 dalis nustato, kad prieš pradėdant rengti bendrojo, specialiojo ir detaliojo teritorijų planavimo dokumentus, turi būti parengiamos ir pateikiamos planavimo sąlygos (sąlygų sąvadas). Detalią planavimo sąlygų rengimo, išdavimo ir galiojimo tvarką nustato Planavimo sąlygų teritorijų planavimo dokumentams rengti parengimo ir išdavimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gegužės 7 d. įsakymu Nr. D1-262 (Žin., 2004, Nr. 83-3028; 2008, Nr. 71-2754). Šio Tvarkos aprašo įgyvendinimo aspektu, paminėtinas ir Planavimo sąlygų teritorijų planavimo dokumentams rengti parengimo ir šių dokumentų derinimo ministerijoje bei jai pavaldžiose ir reguliavimo sričiai priskirtose įstaigose tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2008 m. gegužės 30 d. įsakymu Nr. D1-294 (Žin., 2008, 66-2516).

1.6. Teritorijų planavimo dokumento sprendinių pasekmių vertinimo etapo principus, aspektus bei patį procesą reglamentuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. liepos 16 d. nutarimu Nr. 920 (2004, Nr. 113-4228) patvirtintas Teritorijų planavimo dokumentų sprendinių poveikio vertinimo tvarkos aprašas. Pažymėtina, kad vykdant specialųjį arba detalųjį teritorijų planavimą, Lietuvos Respublikos planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymo (Žin., 1996, Nr. 82-1965; 2005, Nr. 84-3015) 7 straipsnyje nustatytais atvejais privalo būti atliekamas planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimas, jei jis nebuvo atliktas (Teritorijų planavimo įstatymo 17 str. 4 d. ir 25 str. 4 d.).

1.7. Visuomeninius santykius, susijusius su saugomomis teritorijomis, saugomų teritorijų sistemą, saugomų teritorijų steigimo, apsaugos, tvarkymo ir kontrolės teisinius pagrindus, taip pat veiklą jose reglamentuoja Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymas (Žin., 1993, Nr. 63-1188; 2001, Nr. 108-3902) (*toliau – ir Saugomų teritorijų įstatymas*), kurio 28 straipsnis „Saugomų teritorijų planavimas“ nustato bendruosius saugomų teritorijų planavimo dokumentų rengimo tvarkos reikalavimus. Saugomų teritorijų bei Teritorijų planavimo įstatymo nuostatų įgyvendinimą, vykdant teritorijų planavimą saugomose teritorijose, detalizuoja šie poįstatyminiai aktai:

1.7.1. Saugomų teritorijų tipiniai apsaugos reglamentai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 19 d. nutarimu Nr. 996 (Žin., 2004, Nr. 131-4704), taikomi rengiant saugomų teritorijų tvarkymo planus (planavimo schemas).

1.7.2. Saugomų teritorijų strateginio planavimo dokumentų rengimo ir tvirtinimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. birželio 9 d. nutarimu Nr. 709 (Žin., 2004, Nr. 93-3409), nustatantis saugomų teritorijų strateginio planavimo dokumentų tikslus, objektus, rengimo, derinimo ir tvirtinimo tvarką.

1.7.3. Gamtinių rezervatų tvarkymo planų rengimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2002 m. rugpjūčio 23 d. įsakymu Nr. 456 (Žin., 2002, Nr. 89-3812; 2004, Nr. 79-2810), reglamentuojančios valstybinių rezervatų ir jų buferinės apsaugos zonų, valstybiniuose parkuose ir biosferos rezervatuose esančių gamtinių rezervatų bei gamtinių rezervatinių apyribių tvarkymo planų rengimo, derinimo, tikrinimo ir tvirtinimo tvarką.

1.7.4. Saugomų teritorijų ir jų zonų ribų planų rengimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2007 m. lapkričio 7 d. įsakymu Nr. D1-585 (Žin., 2007, Nr. 117-4801), nustatančios saugomų teritorijų ir jų zonų ribų planų struktūrą, planavimo procesą ir įsigaliojimo

tvarką. Pažymėtina, kad vadovaujantis minėto įsakymo 2 punktu, šių Taisyklių reikalavimai dėl saugomų teritorijų ir jų zonų ribų planų sudėties ir turinio netaikomi iki įsakymo įsigaliojimo (2007 m. lapkričio 16 d.) pradėtiems rengti tokių dokumentų projektams.

1.7.5. Valstybinių parkų, biosferos rezervatų ir draustinių tvarkymo planų rengimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2002 m. gruodžio 21 d. įsakymu Nr. 656 (Žin., 2003, Nr. 4-150; 2004, Nr. 105-3903), reglamentuoja valstybinių parkų, biosferos rezervatų ir draustinių tvarkymo planų rengimo tvarką, taip pat planavimo proceso dalyvių tarpusavio santykius šio proceso metu.

1.8. Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos ir teritorijų planavimą, be kita ko, reguliuoja Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymo (Žin., 1995, Nr. 3-37; 2004, Nr. 153-5571) 22 straipsnis. Paminėtinos ir Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos specialiojo teritorijų planavimo dokumentų rengimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos kultūros ministro ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2005 m. birželio 23 d. įsakymu Nr. IV-261/D1-322 (Žin., 2005, Nr. 81-2973, 2008, Nr. 144-5797), nustatančios nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos specialiojo planavimo dokumentų sudėtį, šiais dokumentais nustatomas teritorines apsaugos priemonės, šių dokumentų rengimo, viešo svarstymo, derinimo, tvirtinimo, keitimo ir galiojimo tvarką.

1.9. Bendrieji rekreacinių teritorijų planavimo reikalavimai yra nustatyti Lietuvos Respublikos turizmo įstatymo (Žin., 1998, Nr. 32-852, 2002, Nr. 123-5507) 23 straipsnio 4–7 dalyse. Detalesnę šių teritorijų planavimo tvarką nustato Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. sausio 20 d. įsakymu Nr. D1-35 (Žin., 2004, Nr. 18-554) patvirtinti Rekreacinių teritorijų naudojimo, planavimo ir apsaugos nuostatai. Nacionalinio, regiono, rajono teritorijų specialiojo planavimo – turizmo ir rekreacijos schemų ir planų (projektų) rengimo, derinimo ir tvirtinimo tvarką, turizmo ir rekreacijos teritorijų planavimo proceso dalyvių tarpusavio santykius šio proceso metu reglamentuoja Turizmo ir rekreacijos schemų ir planų (projektų) rengimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos ūkio ministro ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. birželio 17 d. įsakymu Nr. 4-246/D1-341 (Žin., 2004, Nr. 103-3814).

1.10. Pagrindinės tikslinės žemės naudojimo paskirties, būdo ir pobūdžio nustatymo ir keitimo tvarka yra nustatyta Lietuvos Respublikos žemės įstatymo (Žin., 1994, Nr. 34-620; 2004, Nr. 28-868) 24 straipsnyje. Pagrindinės tikslinės žemės naudojimo paskirties nustatymą formuojant naujus žemės sklypus ir prašymų pakeisti pagrindinę tikslinę žemės naudojimo paskirtį

padavimą, nagrinėjimą ir sprendimų priėmimą reglamentuoja Pagrindinės tikslinės žemės naudojimo paskirties nustatymo ir keitimo tvarka, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. rugsėjo 29 d. nutarimu Nr. 1073 (Žin., 1999, Nr. 83-2471; 2004, Nr. 152-5545). Paminėtinas ir Miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gegužės 9 d. nutarimu Nr. 641 (Žin., 2002, Nr. 48-1840; 2007, Nr. 30-1099).

1.11. Pagrindinės nuostatos, reguliuojančios valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą, yra įtvirtintos Teritorijų planavimo įstatymo aštuntajame skirsnyje (34–35 str.). Įstatymo nuostatas detalizuoja Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros bei statinių naudojimo priežiūros nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. balandžio 16 d. nutarimu Nr. 370 (Žin., 1997, Nr. 34-851; 2004, Nr. 109-4075), reglamentuojantys Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą bei statinių naudojimo priežiūrą, nustatantys priežiūrą atliekančių institucijų funkcijas ir teises. Pačių teritorijų planavimo dokumentų tikrinimą, atliekamą teritorijų planavimo valstybinę priežiūrą pagal kompetenciją vykdančioje institucijoje, reglamentuoja Teritorijų planavimo dokumentų tikrinimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. balandžio 23 d. įsakymu Nr. D1-200 (Žin., 2004, Nr. 78-2756).

2. Tam tikrus su teritorijų planavimu susijusius teisinius santykius taip pat reglamentuoja Lietuvos Respublikos ratifikuotos tarptautinės sutartys (konvencijos):

2.1. Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais (Orhuso konvencija) (Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Konvencijos dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimant sprendimus ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais ratifikavimo“ (Žin., 2007, Nr. 94-3773)), teritorijų planavimo procese, be kita ko, užtikrinanti visuomenės narių teises gauti su aplinkosauga susijusią informaciją, teikti siūlymus bei kreiptis į nacionalinius teismus aplinkosaugos klausimais.

2.2. Europos kraštovaizdžio konvencija (Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Europos kraštovaizdžio konvencijos ratifikavimo“ (Žin., 2002, Nr. 104-4616)), nustatanti tam tikrus kraštovaizdžio apsaugos reikalavimus bei priemones teritorijų planavimo procese.

3. Aiškinant su teritorijų planavimu susijusius teisinius santykius reguliuojančias teisės normas, be kita ko, yra aktuali ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo sprendimuose (plačiaja prasme) formuojama oficiali konstitucinė doktrina. Šiuo aspektu yra paminėtini:

3.1. Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ (1993 m. balandžio 6 d. redakcija) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1994 m. gruodžio 19 d. nutarimo Nr. 1269 „Dėl Kuršių nerijos nacionalinio parko planavimo schemos (generalinio plano)“ (1994 m. gruodžio 19 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

3.2. Konstitucinio Teismo 2009 m. birželio 22 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo (2004 m. sausio 15 d. redakcija) 22 straipsnio 6 dalies (2006 m. birželio 8 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 26 d. nutarimu Nr. 635 „Dėl Detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo ir sutarties sudarymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ patvirtinto detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo ir sutarties sudarymo tvarkos aprašo 7.2 punkto (2007 m. sausio 15 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo nuostatomis ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gegužės 9 d. nutarimo Nr. 641 „Dėl Miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis tvarkos patvirtinimo“ 1 punktu patvirtintos miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis tvarkos 7.4 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo nuostatomis“.

4. Pastebėtina, kad šiuo metu galiojančios pagrindinės teritorijų planavimą ar atskiras šio proceso dalis reguliuojančios teisės aktų nuostatos, išskyrus kai kurias išimtis, įsigaliojo kartu su nauja Teritorijų planavimo įstatymo redakcija, t. y. nuo 2004 m. gegužės 1 d., todėl nagrinėjant ginčus, kylančius iš iki minėtos datos pradėtų teritorijų planavimo procesų, tampa aktualus taikytinų teisės normų klausimas.

4.1. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo pakeitimo įstatymo (*toliau – ir Pakeitimo įstatymas*) 4 straipsnio 2 dalyje (Lietuvos Respublikos 2004 m. rugsėjo 28 d. įstatymo Nr. IX-2465 (Žin., 2004, Nr. 152-5531) redakcija) nustatyta, kad iki 2004 m. gegužės 1 d. pradėti rengti teritorijų planavimo dokumentai (išskyrus bendruosius planus), kuriems išduotos planavimo sąlygos, sudarytos planavimo darbų sutartys ir pradėtos viešo svarstymo su visuomene procedūros, baigiami rengti pagal iki minėtos datos galiojusį Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymą ir kitus teritorijų planavimą reglamentavusius teisės aktus. Tad tam tikrais atvejais teritorijų planavimo dokumentai privalo būti rengiami, o ginčai dėl šiame procese priimtų sprendimų turi būti nagrinėjami,

taikant iki 2004 m. gegužės 1 d. galiojusias teritorijų planavimą reglamentavusias normas. Tą ne kartą yra akcentavęs ir Vyriausiasis administracinis teismas (*pvz., 2006 m. vasario 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-850/2006*).

Administracinėje byloje Nr. A⁵⁷⁵-1415/2008 teisėjų kolegija, sprendama klausimą dėl taikytinų teisės normų, kai planavimo sąlygos buvo ne kartą keistos, atsižvelgdama į tai, kad teritorijų planavimą reglamentavusieji teisės aktai numatė, jog planavimo procesas laikomas pradėtu, išdavus planavimo sąlygas, bei numatė planavimo sąlygų pakeitimo (tikslinimo) institutą, konstatavo, jog Pakeitimo įstatymo 4 straipsnio 2 dalyje nurodytas terminas „*planavimo sąlygos*“ turi būti aiškinamas kaip kompetentingos institucijos išduotos naujos planavimo sąlygos, nuo kurių išdavimo planavimo procesas laikomas pradėtu, o ne kaip jau išduotas sąlygas patikslinančios planavimo sąlygos. Byloje buvo nustatyta, kad planavimo sąlygos buvo išduotos 2002 m. liepos 8 d. ir pagal šias sąlygas pradėtos vykdyti teritorijos planavimo procedūros, o 2004 m. gegužės 20 d. buvo išduotos patikslintos planavimo sąlygos, kurių patikslinimas, teisėjų kolegijos vertinimu, neturi reikšmės taikant Pakeitimo įstatymo 4 straipsnio 2 dalį. Ginčo teritorijos detalusis planas turėjo būti baigtas rengti pagal iki 2004 m. gegužės 1 d. galiojusį Teritorijų planavimo įstatymą ir kitus teritorijų planavimą reglamentavusius teisės aktus (*2008 m. rugpjūčio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁷⁵-1415/2008*).

Administracinėje byloje Nr. A¹⁷-316/2007 Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija, atsižvelgdama į tai, kad sąlygos detaliesiems planams ir specialiojo planavimo dokumentams rengti buvo išduotos 2004 m. balandžio 5 d., o Kauno miesto savivaldybės informacija apie rengiamus detaliuosius planus pagal 2004 m. kovo 12 d. sąrašą „*Kauno dienoje*“ išspausdinta 2004 m. kovo 18 d., konstatavo, jog individualiam visuomeniniam santykiui taikytinas iki 2004 m. gegužės 1 d. galiojęs Teritorijų planavimo įstatymas bei iki nurodyto laikotarpio teritorijų planavimą reglamentavę teisės aktai (*2007 m. kovo 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-316/2007*). Analogiška išvada padaryta ir administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-679/2008. Šioje byloje teisėjų kolegija nustatė, kad projektavimo darbų rangos sutartis su plano rengėju buvo sudaryta 2003 m. lapkričio 3 d., ginčo detalusis planas pradėtas rengti 2003 m. gruodžio 16 d. pagal Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu patvirtintas detaliojo plano rengimo sąlygas, o viešo svarstymo su visuomene procedūros buvo pradėtos 2003 m. spalio 1 d., laikraštyje išspausdinus skelbimą apie numatomą rengti detalųjį planą, pagal kurį pirmasis viešas susirinkimas su visuomene įvyko 2003 m. spalio 10 d. (*2008 m. balandžio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-679/2008*).

II. Teritorijų planavimo sąvoka, rūšys ir planavimo dokumentų teisinis statusas

1. Įstatyminė teritorijų planavimo definicija yra pateikiama Teritorijų planavimo įstatymo 2 straipsnio 35 dalyje. Šioje nuostatoje įtvirtinta, kad teritorijų planavimas – nustatyta 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. Aiškindamas šį apibrėžimą teritorijų planavimo tikslą, įtvirtintų to paties įstatymo 3 straipsnyje, kontekste, Vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, jog teritorijų planavimas – tai fizinių, juridinių asmenų veiklos teritorinis organizavimas, kuriuo siekiama užtikrinti viešąjį interesą – racionalų teritorijos panaudojimą specifiniu būdu – nustatant ar formuojant tam tikrų teritorijų juridinį statusą, kuris išreiškiamas įstatymo nustatyta tvarka parengtuose ir patvirtintuose dokumentuose, kuriuose raštu ir grafiškai užfiksuojamos žinios apie teritoriją, žemės sklypus arba jų grupes, jų tvarkymo ir plėtojimo reikmes, sąlygas bei tvarką (2005 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-247/2005; taip pat žr. 2006 m. birželio 19 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴-1039/2006; 2006 m. sausio 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴-86/2007; 2008 m. gruodžio 4 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸²²-1968/2008; 2008 m. spalio 30 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁸²²-1678/2008).

2. Viena iš teritorijų planavimo rūšių yra bendrasis teritorijų planavimas, kuris apibrėžiamas kaip kompleksinis planavimas teritorijos erdvinio vystymo politikai, teritorijos naudojimo ir apsaugos prioritetams bei svarbiausioms tvarkymo priemonėms nustatyti (Teritorijų planavimo įstatymo 2 str. 2 d.).

2.1. Vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, jog teritorijos bendrasis planavimas yra sudėtingas, daug laiko trunkantis kompleksinis planavimo procesas, kurio metu tarpusavyje derinami visuomenės poreikiai, planuojamos teritorijos kraštovaizdžio ypatumai, geografinė padėtis, geologinės sąlygos, urbanistikos, architektūros, techniniai, aplinkosaugos, paveldosaugos, žemės ūkio paskirties žemės naudojimo ir tvarkymo reikalavimai, žemės ir kito nekilnojamojo turto savininkų ir trečiųjų asmenų teisės, valstybės saugumo ir gynybos poreikiai (2008 m. sausio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-135/2008).

2.2. Bendrojo teritorijų planavimo rezultatai yra įtvirtinami teritorijos bendrajame (generaliniame) plane, kuris Teritorijų planavimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje apibrėžiamas kaip teritorijų kompleksinio planavimo dokumentas, kuriame, atsižvelgiant į teritorijų planavimo lygmenis ir uždavinius, nustatyta planuojamos teritorijos vystymo erdvinė koncepcija ir teritorijos naudojimo bei apsaugos principai. Vadovaujantis Teritorijų planavimo įstatymo 9 straipsnio 2 dalimi, šis dokumentas yra privalomas visiems planuojamoje teritorijoje esančio nekilnojamojo turto savininkams, valdytojams ar naudotojams. Aiškindamas šias Teritorijų planavimo įstatymo nuostatas, Vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, 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 dalyje⁴ įtvirtintus norminio teisės akto požymius, jis yra laikytinas norminiu administraciniu aktu (2005 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁸-115/2005). 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 prasme (2004 m. gruodžio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-1020/2004). Pozicijos, kad bendrasis (generalinis) planas yra norminis teisės aktas, Vyriausiasis administracinis teismas nuosekliai laikėsi ir vėlesnėje savo praktikoje (pvz., 2007 m. liepos 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-301/2007; 2007 m. rugsėjo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁵-324/2007; 2009 m. balandžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶-213/2009; 2009 m. gegužės 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-654/2009).

2.3. Pažymėtina, kad nors pagal Teritorijų planavimo įstatymo 9 straipsnio 2 dalį bendrasis teritorijos planas yra privalomas visiems planuojamoje teritorijoje esančio nekilnojamojo turto savininkams, t. y. bendrasis planas yra žemės savininkų nuosavybės teises ribojantis veiksnys, tačiau šis ribojimas taip pat nėra absoliutus. To paties įstatymo 12 straipsnio 4 dalis nustato, kad savivaldybės teritorijos dalies (miesto ar miestelio) bendrieji planai nekeičiami, jei šių planų gyvenamosios, visuomeninės, pramonės ir sandėliavimo bei komercinės paskirties teritorijose numatomi kito naudojimo būdo (negu nustatytas) žemės sklypai sudaro ne daugiau kaip 20

4 Žin., 1999, Nr. 13-308; 2001, Nr. 85-2566.

procentų bendro konkrečios teritorijos pažymėto ploto. Atsižvelgdamas į tai, Vyriausiasis administracinis teismas yra konstatavęs, jog pareiškėjai detaliojo planavimo procedūromis gali siekti, kad net iki 20 procentų atitinkamame kaime numatytos „pramonės ir verslo teritorijos“ būtų pakeista į kitokią pagrindinę tikslinę žemės naudojimo paskirtį (2008 m. sausio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-135/2008). Kitoje byloje teisėjų kolegija nurodė, kad Teritorijų planavimo įstatymo 12 straipsnio 4 dalyje įtvirtindamas nuostatą – kol atitinkamoje teritorijoje kito naudojimo būdo žemės sklypai sudaro ne daugiau nei 20 procentų tos teritorijos ploto – įstatymų leidėjas laikėsi nuomonės, kad iki 20 procentų kito naudojimo būdo žemės sklypas neturės esminės įtakos atitinkamai teritorijai, todėl šią aplinkybę numatė kaip vieną iš sąlygų, kai savivaldybės teritorijos bendrasis planas nekeičiamas. Nurodžiusi, jog savivaldybės taryba, kaip ir kiekvienas kitas viešojo administravimo subjektas, savo diskrecijos teisę gali realizuoti tik įstatymo nustatytose ribose ir atsižvelgdama į tai, kad įstatymų leidėjas imperatyviai nurodė, jog esant tam tikroms sąlygoms bendrieji planai nekeičiami, teisėjų kolegija pripažino, jog atsakovas Vilniaus miesto savivaldybės taryba, ginčijamu sprendimu nustatydamas, jog visuomeninės paskirties teritorijų keitimas į kito naudojimo būdo teritorijas galimas tik laikantis bendrojo plano svarstymo ir tvirtinimo procedūrų, nustatė kitokį nei įstatyme teisinį reguliavimą (2007 m. gruodžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-1067/2007).

3. Specialųjų teritorijų planavimą Teritorijų planavimo įstatymo 2 straipsnio 28 dalyje įstatymų leidėjas apibrėžė kaip atskiroms veiklos sritims reikalingų teritorijų erdvinio organizavimo, tvarkymo, naudojimo, apsaugos priemonių planavimą. To paties straipsnio 27 dalyje, specialusis planas (projektas) yra apibūdinamas kaip teritorijų planavimo dokumentas, kuriame, atsižvelgiant į teritorijų planavimo lygmenis ir tikslus, nustatytos atskiroms veiklos sritims reikalingų teritorijų vystymo, infrastruktūros tvarkymo ir (ar) apsaugos kryptys, priemonės ir reikalavimai. Pagrindiniams specialiojo teritorijų planavimo proceso aspektams reglamentuoti įstatymų leidėjas įtvirtino bendrąsias nuostatas Teritorijų planavimo įstatymo trečiajame skirsnyje „Specialusis teritorijų planavimas“.

Skirtingai nei bendrasis ar detalusis planavimas, specialusis teritorijų planavimas pasižymi didele specialiojo teritorijų planavimo dokumentų, išvardintų Teritorijų planavimo įstatymo 15 straipsnio 1 dalyje, įvairove. Ši įvairovė lemia, jog specialusis teritorijų planavimo dokumentas pagal Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo formuojamą praktiką gali būti priskiriamas arba prie norminių, arba prie individualių administracinių aktų.

Paminėtina, kad administracinėje byloje Nr. AS⁶²–216/2008 teisėjų kolegija yra pažymėjusi, jog Teritorijų planavimo įstatymo 15 straipsnio 2 dalis nustato, kad specialiojo teritorijų planavimo organizatoriai gali rengti ir kitus reikalingus specialiojo teritorijų planavimo dokumentus, kas leidžia daryti išvadą, jog išsamaus specialiojo teritorijų planavimo dokumentų sąrašo įstatymas nenustato. Pagal Teritorijų planavimo įstatymo 4 straipsnio 3 dalį, specialusis teritorijų planavimas skirstomas į lygmenis pagal planuojamos teritorijos dydį ir sprendinių konkretizavimo lygį – gali būti nacionalinio (visa valstybės teritorija), regiono (valstybės teritorijos dalys, išsiskiriančios administraciniu (apskritys), principiniu funkcinio bendrumu), rajono (regiono dalys, išsiskiriančios administraciniu (savivaldybės), konkrečiu funkcinio bendrumu) ir vietovės (žemės sklypai ar jų grupės) lygmens specialiojo teritorijų planavimo dokumentai. Taigi vien faktas, jog konkretus teritorijų planavimo dokumentas yra priskirtinas prie specialiojo teritorijų planavimo dokumentų, neleidžia daryti išvados, jog jis yra norminio pobūdžio aktas. Tai, ar konkretus specialiojo teritorijų planavimo dokumentas yra norminio ar individualaus pobūdžio, gali būti sprendžiama tik kiekvienu konkrečiu atveju, atsižvelgiant į šio dokumento reguliavimo apimtį ir jo pobūdį bei kitus kriterijus. Šioje byloje teisėjų kolegija, įvertinusi skundžiamos nutarties turinį, pripažino, jog pirmosios instancijos teismo išvada apie pareiškėjų nurodyto specialiojo plano (specialiųjų planų) priskyrimą norminio pobūdžio aktams nelaikytina motyvuota ir argumentuota, kadangi iš esmės padaryta remiantis specialiųjų planų apskritai bei specialiojo teritorijų planavimo sąvokų abstrakčiu įvertinimu, o ne nagrinėtinų specialiųjų planų reguliavimo apimties ir turinio, pobūdžio bei kitų kriterijų analize (2008 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶²–216/2008)⁵.

Spręsdamas klausimą dėl Pajūrio regioninio parko tvarkymo plano teisinio statuso, Vyriausiasis administracinis teismas yra nurodęs, jog valstybinio parko, t. y. saugomos teritorijos, tvarkymo planai (planavimo schemas) priskirtini prie specialiojo teritorijų planavimo dokumentų, kurie reglamentuoja veiklą saugomoje teritorijoje⁶. Jais nustatomi tam tikri draudimai, ribojimai ar leidimai atitinkamai veiklai visoje parko teritorijoje ar tam tikrose jo dalyse. Šie nustatymai yra programinio, nevienkartinio pobūdžio ir yra skirti individualiais požymiais neapibūdintų asmenų grupei.

5 Pavyzdžiui, Teritorijų planavimo įstatymo 22 straipsnio 5 dalyje numatyta galimybė tam tikrais atvejais vietoje detaliųjų planų rengti žemėvaldų planus (projektus), kurie priskirtini prie specialiojo teritorijų planavimo dokumentų (Teritorijų planavimo įstatymo 15 str. 1 d. 1 p.). Tačiau įvertinus šių specialiojo planavimo dokumentų pobūdį, turinį ir esmę, jie tam tikrais atvejais galėtų būti laikomi ir individualaus pobūdžio teisės aktais.

6 Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo 5 str. 1 d. 3 p., 12 str. 3 d., 13 str. Žin., 2001, Nr. 108-3902.

Todėl Pajūrio regioninio parko tvarkymo planas yra norminis teisės aktas (2006 m. vasario 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁵-55/2006; taip pat žr. 2005 m. vasario 8 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴-195/2005; 2005 m. spalio 5 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁵-335/2005; 2007 m. gruodžio 3 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I¹⁴-13/2007, *Administracinė jurisprudencija* Nr. 3(13), 2007, p. 8–24; 2009 m. vasario 21 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-88/2009).

4. Teritorijų planavimo įstatymas detalų planavimą apibrėžia kaip savivaldybės teritorijos dalių planavimą žemės sklypo naudojimo ir veiklos jame plėtojimo sąlygoms, teisėms ir prievolėms nustatyti, pakeisti arba panaikinti. Tai reiškia, kad detalusis planavimo procesas visada nukreiptas į konkretų žemės sklypą ar jų grupes ir šio proceso metu detaliojo planavimo dokumentuose įtvirtinami nustatantys veiklos žemės sklype sąlygas, teises ir prievolės, sprendiniai (2005 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-247/2005).

4.1. Detalusis planas, vadovaujantis Teritorijų planavimo įstatymo 2 straipsnio 3 dalimi, yra suprantamas, kaip teritorijų planavimo dokumentas, kuriame yra nustatytos žemės sklypų ribos, teritorijos tvarkymo ir naudojimo režimas (statybos ir kitos veiklos privalomosios sąlygos). Spręsdama klausimą dėl šio dokumento teisinio statuso administracinėje byloje Nr. A⁵-63/2003, 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. Detalesiuose 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 požiūriu 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. Teismas taip pat pabrėžė, jog Teritorijų planavimo įstatyme numatyta teisė tvirtinti ne atskiro žemės sklypo, bet jų grupės, miestų ar miestelių, kaimų teritorijų detalesius planus sietina su valdymo ekonomijos įgyvendinimu ir nekeičia detaliojo plano, nukreipto į konkrečių žemės

sklypų ar jų grupių, teritorijų juridinio statuso nustatymą, vertinimo kaip neatitinkančio norminio teisės akto požymių (*Vyriausiojo administracinio teismo plenarinės sesijos 2003 m. kovo 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵-63/2003, Administracinių teismų praktika Nr. 4, p. 350–364*). Paminėtina ir tai, kad rengiant detalųjį planą įvertinamos gretimybės (su planuojamąja teritorija besiribojantys žemės sklypai ar miško valdos, valstybės saugomos teritorijos ar objektai, nekilnojamasis turtas, apsauginės zonos, inžinerinės infrastruktūros projektai), darančios įtaką detaliojo plano sprendiniams, tačiau teritorijos tvarkymo režimas joms nenumatomas (*2004 m. gruodžio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-693/2004*). Taigi pagal formuojamą administracinių teismų praktiką, detalusis planas – individualus teisės aktas (*taip pat žr. 2005 m. liepos 12 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹¹-787/2005; 2008 m. sausio 24 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-128/2008*).

III. Teritorijų planavimo etapai

A. Prielaidos teritorijų planavimo procesui pradėti bei parengiamasis etapas

1. Teritorijų planavimas – viešosios teisės sritis, ir šiam procesui pradėti yra būtinas kompetentingo viešojo administravimo subjekto sprendimas. Viešojoje teisėje veikiančios įstatymo viršenybės ir teisinio apibrėžtumo principai lemia tai, kad visi viešojo administravimo subjektai turi tik tokius įgalinimus, kurie jiems yra suteikti konkrečiomis teisės aktų nuostatomis, o plečiamas valdymo institucijų kompetencijos aiškinimas yra negalimas. Tokios institucijos, vykdydamos įstatymais joms priskirtą veiklą, privalo veikti tik taip, kaip numato teisės aktai, priešingu atveju būtų pažeistas viešojo administravimo subjektui taikytinas bendrojo draudimo principas – veikti taip, kaip nėra leidžiama (*2009 m. kovo 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-383/2009; 2009 m. balandžio 1 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-72/2009*). Taigi teritorijų planavimas gali būti pradedamas, o patvirtinti teritorijų planavimo dokumentai gali būti keičiami tik teisės aktuose nustatytais atvejais ir pagrindais.

1.1. 2004 m. gegužės 1 d. įsigaliojusio Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo pakeitimo įstatymo⁷ 2 straipsnio 2 dalyje ir 3 straipsnyje įstatymų leidėjas nustatė, jog apskričių teritorijų bendrieji planai turėtų būti parengti iki 2006 m. gruodžio 31 d. dienos, o savivaldybių teritorijos ir jų dalių – iki 2007 m. gruodžio 31 d. Kaip yra pažymėjęs Konstitucinis Teismas,

7 Žin., 2004, Nr. 21–617.

tai, kad savivaldybių teritorijų ir jų dalių (miestų ir miestelių) bendrieji planai turėjo būti parengti iki 2007 m. gruodžio 31 d. matyti ir iš Teritorijų planavimo įstatymo 22 straipsnio 6 dalies (*Konstitucinio Teismo 2009 m. birželio 22 d. nutarimas*).

1.2. Vadovaujantis Teritorijų planavimo įstatymo 16 straipsnio 1 dalimi, specialieji planai rengiami, kai juos rengti yra numatyta pagal įstatymus ar kitus teisės aktus, kai bendrojo teritorijų planavimo dokumentai nėra parengti, ar kai galiojančių bendrojo ar detaliojo planavimo dokumentų sprendiniai planuojamai veiklai nėra parengti arba būtina detalizuoti bendrojo teritorijų planavimo dokumentų sprendinius.

1.3. Konkretus sąrašas aplinkybių, kurioms esant rengiami detalieji planai, yra pateikiamas Teritorijų planavimo įstatymo 22 straipsnio 1 dalyje. Tačiau Teritorijų planavimo įstatymo 22 straipsnio 2 dalis taip pat numato, kad detalieji planai gali būti rengiami ir kitais atvejais, kai tai nustato įstatymai ir kiti teisės aktai. Todėl administracinėje byloje Nr. A¹⁴-682/2005 teisėjų kolegija, sprendama ginčą dėl atsisakymo išduoti planavimo sąlygas detaliojo teritorijų planavimo dokumentui rengti, be kita ko, nurodė, jog įstatyme nėra nuostatos, draudžiančios detalų planavimą, jeigu nėra kurios nors iš Teritorijų planavimo įstatymo 22 straipsnio 1 dalyje nurodytų aplinkybių (*2005 m. birželio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-682/2005*).

1.4. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad įstatymai ir kiti teritorijų planavimą reguliuojantys teisės aktai numato atvejus, kada nebūtina rengti teritorijų planavimo dokumentų. Pavyzdžiui, Teritorijų planavimo įstatymo 22 straipsnio 3 dalis nustato, jog detalieji planai nerengiami, jeigu numatomiems statyti statiniams statybos leidimas yra nereikalingas, taip pat tuomet, kai statant statinius žemės sklypo tvarkymo ir naudojimo režimas nekeičiamas ir jeigu tai numatyta kituose įstatymuose. Administracinėje byloje Nr. A²-235/2007 Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija padarė išvadą, kad tuo atveju, jei statant gyvenamąjį namą ir tiesiant gatvę nekeičiamas žemės sklypo tvarkymo ar naudojimo režimas, numatytas detalajame plane, ir jei nėra kitų sąlygų, numatytų Teritorijų planavimo įstatymo 22 straipsnio 1 dalyje, detalusis planas šių objektų statybai nereikalingas. Teisėjų kolegija taip pat pažymėjo, kad Detaliųjų planų rengimo taisyklių 17 punkto nuostata, kad „vadovaudamasi Teritorijų planavimo įstatymo, poįstatyminių ir kitų teisės aktų nuostatomis, savivaldybės institucija kiekvienu konkrečiu atveju, išnagrinėjusi žemės sklypo naudotojo ar valdytojo prašymą ir turimus teritorijų planavimo dokumentus, sprendžia, ar numatytai veiklos programai realizuoti (tęsti) būtinas detalusis planas (jo keitimai), ar gali būti rengiamas statybos ar kitokios veiklos

projektas“, reiškia, jog savivaldybės institucija nustato, ar pagal galiojančius teisės aktus reikalingas detalusis planavimas, ir negali būti aiškinama, kad šia norma savivaldybės institucijai suteikiama visiška diskrecija spręsti, ar kiekvienu konkrečiu atveju turi būti rengiamas detalusis planas (2007 m. balandžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-235/2007).

2. Teritorijų planavimo dokumentai (bendrieji (generaliniai), detalieji planai, specialiojo teritorijų planavimo dokumentai) sudaro atitinkamą hierarchinę struktūrą, kurią apsprendžia dokumento teisinis statusas, planavimo lygmuo, taip pat – suplanuotos teritorijos dydis bei sprendinių konkretizavimo lygis. Įstatymų leidėjas yra aiškiai nustatęs, jog specialiojo teritorijų planavimo dokumentų sprendiniai neturi prieštarauti atitinkamiems bendriesiems (generaliniams) planams (Teritorijų planavimo įstatymo 18 str. 2 d.), o detalieji planai – planuojamoje teritorijoje galiojantiems bendrojo ir (ar) specialiojo teritorijų planavimo dokumentų sprendiniams (Teritorijų planavimo įstatymo 24 str. 4 d.). Teritorijų planavimo procese dalyvaujantys viešojo administravimo subjektai neretai konkretiems teisiniams santykiams klaidingai taiko paminėtas įstatymo nuostatas, dėl ko nepagrįstai atsisako atlikti jų kompetencijai priklausančius veiksmus teritorijų planavimo procese, motyvuodami aplinkybe, jog nesant parengto ir (ar) patvirtinto atitinkamo aukštesnio lygmens teritorijų planavimo dokumento, specialiojo ar (ir) detaliojo teritorijų planavimo dokumentai negali būti rengiami.

2.1. Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje pripažįstama, jog specialieji teritorijų planavimo dokumentai, nesant patvirtintų bendrųjų teritorijos planų, ne tik kad gali, bet tam tikrais atvejais ir privalo būti rengiami (pvz., 2006 m. birželio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸-1024/2006; 2008 m. gegužės 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A³⁹-804/2008; 2008 m. rugsėjo 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁶³-1607/2008). Teritorijų planavimo įstatymo 16 straipsnio 1 dalies 2 punktą numato, kad specialieji planai rengiami, kai bendrojo planavimo dokumentai nėra parengti. To paties įstatymo 15 straipsnio 3 dalyje nurodoma, kad tais atvejais, kai savivaldybės teritorijos ar jos dalių bendrieji planai neparengti, privaloma rengti specialiojo teritorijų planavimo dokumentus – kraštovaizdžio tvarkymo, infrastruktūros plėtros ir aukštybinių pastatų išdėstymo schemas ir (ar) planus (projektus). Atsižvelgdama į tai, administracinėje byloje Nr. A⁸-1024/2006 teisėjų kolegija padarė išvadą, jog atsakovės teiginys, kad jokie teritorinio planavimo dokumentai, taip pat specialiojo teritorijų planavimo dokumentai (specialieji planai), negali būti rengiami, nesant patvirtinto teritorijos bendrojo plano, yra nepagrįstas (2006 m. birželio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸-1024/2006). Be

to, aiškindamas paminėtas Teritorijų planavimo įstatymo nuostatas, Vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, jog atsakingos vietos savivaldos institucijos turi užtikrinti, kad savivaldybės teritorijoje būtų parengti arba bendrieji, arba, jei jų nėra, įstatymo numatytų rūšių specialieji planai. Byloje buvo nustatyta, kad 2005–2006 metais Vilniaus rajono savivaldybė (atsakovas) priėmė tris sprendimus, kuriais leido privatiems juridiniams asmenims rengti atskirų žemės sklypų specialiuosius planus. Tačiau teisėjų kolegija šių sprendimų nevertino kaip sudarančių pagrindą teigti, jog atsakovas vykde įstatymine pareigą organizuoti specialiųjų planų rengimą savivaldybės teritorijoje. Teismas pabrėžė, kad rengiant tik atskirų sklypų specialiuosius planus negali būti užtikrintas specialiojo planavimo uždavinių įgyvendinimas savivaldybės teritorijoje (2006 m. gruodžio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴–2275/2006). Administracinėje byloje Nr. A¹¹–1121/2007 teismas, aiškindamas Teritorijų planavimo įstatymo 15 straipsnio 3 dalies nuostatą lingvistiniu teisės aiškinimo metodu, atkreipė dėmesį į privalomąjį šios nuostatos pobūdį subjektams, kuriems ši norma yra adresuota be jokių išlygų. Atsižvelgusi į Teritorijų planavimo įstatymo 14 straipsnio 3 punktą (pagal kurį specialiojo teritorijų planavimo organizatoriais nurodyti savivaldybių administracijų direktoriai) ir į Vietos savivaldos įstatymo 7 straipsnio 9 punktą (pagal kurį savivaldybių teritorijų planavimas yra priskirtoji savivaldybių funkcija), teisėjų kolegija pažymėjo, kad ši teisės norma (nurodytas imperatyvas) taikytina vietos savivaldos institucijoms, o nurodytas savivaldybės teritorijos planavimas turi būti atliktas (savivaldybės administracijos organizuotas) per protingus ir pakankamus šiems darbams atlikti terminus, juos skaičiuojant nuo minėtos pareigos atsiradimo dienos, t. y. nuo minėtos įstatymo nuostatos įsigaliojimo dienos (2007 m. gruodžio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹–1121/2007).

2.2. Vertinant galimybę rengti detaliuosius planus nesant patvirtinto bendrojo plano ar atitinkamo specialiojo teritorijų planavimo dokumento (dokumentų), atkreiptinas dėmesys į jau minėtą Teritorijų planavimo įstatymo 9 straipsnio 2 dalį, kurioje nurodyta, jog bendrieji planai privalomi visiems planuojamoje teritorijoje esančio nekilnojamojo turto savininkams, valdytojams ar naudotojams. To paties įstatymo 24 straipsnio 4 dalis įtvirtina nuostatą, jog detalieji planai negali būti rengiami, jeigu jų planavimo tikslai prieštarauja valstybės, Vyriausybės, Vyriausybės įgaliotos institucijos, apskrities ir savivaldybės lygmens bendrųjų arba specialiųjų planų sprendiniams, taip pat įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimams. Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija, aiškindama šias nuostatas, yra pažymėjusi, kad jos numato bendrųjų planų privalomumą nekilnojamojo

turto savininkams, valdytojams ar naudotojams, taip pat draudimą rengti detaliuosius planus, jei jie prieštarauja bendrųjų arba specialiųjų teritorijos planų sprendiniams ar teisės aktų reikalavimams, tačiau nėra viena iš nurodytų teisės normų neįtvirtina principinio draudimo rengti visų rūšių teritorinio planavimo dokumentus nesant patvirtinto teritorijos bendrojo plano (2006 m. birželio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸-1024/2006; 2006 m. birželio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-1114/2006; 2007 m. birželio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-658/2007).

2.3. Vis dėlto teritorijų planavimo dokumentų rengimas, kai nėra patvirtinto bendrojo plano ar atitinkamų specialiojo teritorijų planavimo dokumentų, tam tikrais atvejais, kurie yra pripažįstami ir Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje, yra negalimas.

2.3.1. Teritorijų planavimo įstatymo 22 straipsnio 6 dalis nustato, kad detalieji planai, keičiantys pagrindinę tikslinę žemės naudojimo paskirtį iš žemės ūkio į kitos paskirties žemę, rengiami, jei toks keitimas numatytas savivaldybės ar jos dalies bendruosiuose, taip pat specialiuosiuose planuose. Tačiau jei minėti teritorijų planavimo dokumentai nėra parengti, detaliųjų planų planavimo organizatoriumi gali būti tik savivaldybės administracijos direktorius arba valstybinės žemės valdytojas. Vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija, sistemiškai vertindama Teritorijų planavimo įstatymo 22 straipsnio 6 dalies nuostatą, išaiškino, jog įstatymų leidėjas nedraudžia rengti detaliųjų planų, keičiančių pagrindinę tikslinę žemės naudojimo paskirtį iš žemės ūkio į kitos paskirties žemę, net jei toks keitimas nėra numatytas bendruosiuose ar specialiuosiuose planuose, tačiau tokiu atveju planavimo organizatoriumi turi būti savivaldybės administracijos direktorius (2008 m. liepos 25 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-335/2008, *Administracinė jurisprudencija*“ Nr. 5(15), 2008, p. 184–228). Pabrėžtina, kad minėtas draudimas apriboja galimybes rengti detaliuosius planus, keičiant tikslinę žemės naudojimo paskirtį, be patvirtinto bendrojo ar specialaus plano, tik žemės ūkio paskirties žemėje, tačiau jis nėra ir negali būti taikomas kitiems atvejams, susijusiems su pagrindinės tikslinės žemės naudojimo paskirties keitimu (2006 m. birželio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-1063/2006; taip pat žr. 2007 m. balandžio 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁰-372/2007).

2.3.2. Teritorijų planavimo įstatymo 24 straipsnio 1 dalis nustato, jog rengti detaliuosius planus formuojant žemės sklypus gyvenamųjų namų ir kitos paskirties pastatų bei statinių statybai galima tik tais atvejais, kai statyba numatyta savivaldybės teritorijos ar jos dalies bendruosiuose planuose arba

specialiuosiuose saugomų teritorijų ar jų zonų, saugomų paveldo objektų, taip pat gyvenamųjų ar kitų teritorijų išdėstymo planuose. Vyriausiasis administracinis teismas, nustatęs, kad pareiškėjo prašymų sudaryti detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo sutartį pateikimo metu ginčo teritorijoje nebuvo patvirtintų bendrųjų, specialiųjų planų ar kitų teritorijų planavimo dokumentų, kuriuose būtų numatyta gyvenamųjų namų statyba, konstatavo, jog pirmosios instancijos teismas pagrįstai pripažino, kad Teritorijų planavimo įstatymo nuostatos šiuo metu draudžia pareiškėjui atlikti minėto žemės sklypo detalųjį planavimą, keičiant pagrindinę tikslinę naudojimo paskirtį iš miškų ūkio į gyvenamosios paskirties (2008 m. balandžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-665/2008).

Paminėtina, kad iki 2006 m. birželio 13 d., kai įsigaliojo Teritorijų planavimo įstatymo pakeitimai⁸, minėtoje nuostatoje buvo įtvirtintas draudimas rengti detaliuosius planus formuojant žemės sklypus gyvenamųjų namų kvartalų ar gyvenamųjų namų grupių (daugiau kaip trys gyvenamieji namai) statybai, nesant paminėtų bendrųjų planų ar specialiųjų planų. Administracinėje byloje Nr. A²⁴⁸-313/2008, Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija konkretizavo minėtą Teritorijų planavimo įstatymo nuostatą, nurodydama, jog ji negali būti aiškinama kaip draudžianti rengti detaliuosius planus, kuriais siekiama ne formuoti naują gyvenamųjų namų kvartalą ar grupę, o jau egzistuojančioje, detaliuoju planu suplanuotoje teritorijoje, esančioje gyvenamųjų namų kvartale ir skirtoje gyvenamųjų namų statybai, vieną iš sklypų padalinti į kelis mažesnius sklypus, nekeičiant tikslinės žemės naudojimo paskirties, jos naudojimo būdo ar pobūdžio. Teisėjų kolegija atkreipė dėmesį į tai, jog esant minėtai situacijai, pareiškėjos pageidaujamas žemės sklypų padalijimas neprieštarautų teritorijų planavimo tikslams, numatytiems Teritorijų planavimo įstatymo 3 straipsnyje, netrukdytų bendrojo planavimo uždaviniams, išvardintiems to paties įstatymo 7 straipsnio 2 dalyje, bei nepažeistų skirtingų teritorijų planavimo rūšių (bendrojo, specialiojo ir detaliojo teritorijų planavimo) tarpusavio koreliacijos principų (2008 m. kovo 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²⁴⁸-313/2008).

3. Planavimo organizatoriai – Vyriausybė arba jos įgalioti viešojo administravimo subjektai, apskrities viršininkas, savivaldybės administracijos direktorius, juridiniai ir fiziniai asmenys, organizuojantys teritorijų planavimo dokumentų rengimą, derinimą, konsultavimąsi ar viešą svarstymą ir teikimą tvirtinti (Teritorijų planavimo įstatymo 2 str. 18 d.). Vyriausiasis administracinis

8 Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo 1. 2. 7. 10. 12, 15, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 34, 35, 36 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas // Žin., 2006, Nr. 66-2429.

teismas ne kartą yra pažymėjęs, jog planavimo organizatorius jau yra žinomas prieš prasidedant teritorijos planavimo parengiamajam etapui ir prieš kreipimąsi dėl planavimo sąlygų išdavimo, t. y. planavimo organizatoriaus tinkamumo (o kartu ir jo teisių bei pareigų perdavimo detaliojo teritorijų planavimo atveju) klausimas jau yra išsprendžiamas prieš nurodytus veiksmus (pvz., 2006 m. spalio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁹-563/2006; 2007 m. birželio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹¹-353/2007; 2007 m. lapkričio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁷-505/2007).

3.1. Aiškindama Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalies nuostatą, pagal kurią savivaldybė Vyriausybės nustatyta tvarka, atvejais ir sąlygomis gali sudaryti sutartį dėl detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo žemės sklypų valdytojui ar naudotojui, Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija yra nurodžiusi, jog ši norma interpretuotina kaip įstatymų leidėjo suteikta teisė viešojo administravimo subjektui perduoti dalį savo teisių ir pareigų (organizuoti detaliojo plano rengimą; pasirinkti detaliojo plano rengėją; finansuoti detaliojo teritorijų planavimo darbus; teikti detaliojo plano projektą viešai svarstyti, derinti, teikti tikrinti ir tvirtinti Teritorijų planavimo įstatymo ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka; atlikti kitas Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytas pareigas), atliekant detalų teritorijų planavimą, žemės savininkui, valdytojui ar naudotojui, kurie gali būti tiek fiziniai, tiek juridiniai asmenys (2006 m. birželio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-1114/2006). Teritorijų planavimo įstatymo 20 straipsnio 2 dalis numato alternatyvų (atsižvelgiant į savivaldybės administracijos subjektyvų situacijos įvertinimą) vietos savivaldos institucijų elgesio modelį (2007 m. lapkričio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-1034/2007). Tačiau, kaip konstatavo teisėjų kolegija administracinėje byloje Nr. A⁸-441/2007, sutarties sudarymas dėl detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo žemės sklypų valdytojui ar naudotojui – veiksmas valstybinio administravimo srityje, kuris yra priskirtas savivaldybės kompetencijai (2007 m. balandžio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-441/2007). Todėl Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje laikomasi nuostatos, kad savivaldybės administracijai įstatymo suteikta diskrecijos teisė priimti sprendimus dėl detaliojo planavimo organizatoriaus teisių perdavimo nėra absoliuti ir turi būti realizuojama įstatymų nustatytose ribose, o nesant teisės aktuose nustatytų kliūčių, minėta sutartis privalo būti sudaroma (pvz., 2006 m. birželio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-1114/2006; 2007 m. lapkričio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹¹-1034/2007; 2008

m. vasario 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-47/2008; 2008 m. rugpjūčio 6 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1414/2008; 2009 m. balandžio 9 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-476/2009). Administracinėje byloje Nr. A¹⁴-253/2007 teisėjų kolegija nurodė, kad minėta viešojo administravimo subjekto teisė negali būti prilyginta privačioje teisėje veikiančiam sutarties šalių valios laisvės principui. Viešojoje teisėje veikiantys administravimo subjektai diskrecijos teisę realizuoja teisės aktų nustatytose ribose, todėl atsakovas gali paneigti pareiškėjui įstatymu suteiktą teisę perimti detaliojo planavimo organizatoriaus teises tik remdamasis įstatyme (teisės akte) nustatytu pagrindu (2007 m. kovo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-253/2007). Konkretizuodamas paminėtų normų taikymą, Vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, jog žemės sklypų valdytojo ar naudotojo prašymas bei teisės aktuose įtvirtintų sąlygų detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisėms ir pareigoms perduoti buvimas sukuria savivaldybės administracijos direktoriui pareigą sudaryti sutartį dėl detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo, o kitoks šių normų aiškinimas prieštarautų viešosios teisės principams. Konstatavęs, jog byloje nenumatyta, kad pareiškėjų prašymuose nurodyti planavimo tikslai prieštarauja įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimams ar bendrųjų ir specialiųjų planų sprendiniams, o papildomų aplinkybių, kliudančių tenkinti pareiškėjų prašymus nenurodyta, teismas pripažino, jog pirmosios instancijos teismas pagrįstai nusprendė, kad atsakovas neteisėtai atsisakė tenkinti prašymus sudaryti sutartis dėl detaliojo plano organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo pareiškėjams (2008 m. vasario 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-47/2008). Administracinėje byloje Nr. A²-1874/2005 teisėjų kolegija pabrėžė, kad aiškinant šias teisės normas taip, kaip atsakovas (sudaryti ar nesudaryti aptariamą sutartį yra savivaldybės diskrecijos teisė), būtų pažeistos gero administravimo taisyklės, konstitucinis principas „valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“ (Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 str. 3 d.), o atsižvelgiant į tai, kad 2004 m. gruodžio 26 d. rašte atsakovas sutiko dėl planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perleidimo pareiškėjui – taip pat ir valdžios institucijų veiksmų nuoseklumo bei teisėtų lūkesčių principai. Teisėjų kolegija, atsižvelgusi į tai, kad atsakovas (savivaldybės administracijos direktorius) nesutiko pats tapti pareiškėjo pageidaujamo detaliojo plano organizatoriumi, konstatavo, jog nesant teisinių kliūčių detaliojo plano rengimui, atsakovas turėjo sudaryti sutartį su pareiškėju dėl planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo (2005 m. gruodžio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-1874/2005). Analogiškos pozicijos Vyriausiasis

administracinis teismas laikėsi ir kitoje byloje. Teisėjų kolegija, vertindama savivaldybės administracijos neigiamą poziciją dėl detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo ir sutarties sudarymo su pareiškėju, nes nėra parengto bendrojo teritorijos plano, konstatavo, jog teisinių kliūčių sudaryti su pareiškėju sutartį dėl detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo nėra – draudimas rengti detalųjį planą šiuo atveju nesietinas su neparengtu ir nepatvirtintu teritorijos bendruoju planu (2006 m. birželio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-1114/2006). Taigi Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje nuosekliai laikomasi pozicijos, jog vietos savivaldos institucijų atsisakymas sudaryti sutartį dėl detaliojo planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo turi būti teisiškai pagrįstas, t. y. nesant teisinių kliūčių sudaryti minėtą sutartį, savivaldybės administracija privalo ją sudaryti.

Pažymėtina, kad sutartis dėl detaliojo plano organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo gali būti pasirašyta tik su detaliojo teritorijų planavimo dokumentu rengiamo žemės sklypo valdytojais ar naudotojais. Kaip matyti iš 2009 m. gegužės 22 d. nutarties administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-448/2009, tai gali lemti atitinkamus apribojimus rengiant tam tikros teritorijos detalųjį planą. Tais atvejais, kai žemės sklypo valdytojai ar naudotojai, su kuriais yra sudaryta sutartis dėl detaliojo plano organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo, detaliai suplanuoja ne jų valdomą ar naudojamą teritoriją ir nėra kitų žemės sklypų valdytojų ar naudotojų sutikimo, tokie veiksmai gali būti įvertinti kaip neteisėti.

3.2. Vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, jog nei Teritorijų planavimo įstatymas, nei jį įgyvendinantys poįstatyminiai teisės aktai nenumato, kad bendrojo ar specialiojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisės ir pareigos sutartimi galėtų būti perduotos kitiems nei atitinkamai Teritorijų planavimo įstatymo 8 ir 14 straipsniuose nurodytiems subjektams (pvz., 2007 m. gruodžio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁶-1188/2007; 2008 m. spalio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶³-692/2008). Kita vertus, Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje pripažįstama, kad privatūs juridiniai asmenys gali būti specialiojo teritorijų planavimo organizatoriai, o fiziniai asmenys, vadovaujantis Teritorijų planavimo įstatymo 14 straipsnio 4 dalimi, specialiojo teritorijų planavimo organizatoriais gali būti tik tais atvejais, kai tai numatyta kituose įstatymuose. Administracinėje byloje Nr. A⁸-1024/2006 buvo pažymėta, jog jokių papildomų sąlygų privatiems juridiniams asmenims, siekiantiems organizuoti specialųjį teritorijų planavimą, Teritorijų planavimo įstatymo III skirsnis „*Specialusis teritorijų planavimas*“ nenumato. Atsižvelgdama į tai, teisėjų kolegija šioje byloje konstatavo, jog priešasčių, dėl kurių pareiškėjas uždaroji

akcinė bendrovė „Milesija“ negalėtų būti specialiojo teritorijų planavimo organizatoriumi, nenustatyta. Nenurodyta ir jokių kitų teisiškai reikšmingų aplinkybių, kurios neleistų pareiškėjui rengti atitinkamos teritorijos specialųjį planą (2006 m. birželio 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸-1024/2006; taip pat žr. 2008 m. rugpjūčio 29 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-1464/2008). Atkreiptinas dėmesys ir į administracinę bylą Nr. A³⁹-840/2008, kurioje buvo kilęs ginčas dėl Vilniaus rajono savivaldybės administracijos direktoriaus sprendimo neleisti pareiškėjui rengti infrastruktūros plėtros specialiojo plano, numatant rekreacinio naudojimo teritoriją bei mažaaukščių gyvenamųjų namų teritoriją. Šioje byloje teisėjų kolegija pažymėjo, kad nors pagal Teritorijų planavimo įstatymo 14 straipsnio nuostatas pareiškėjas galėjo būti specialiojo teritorijų planavimo organizatoriumi, tačiau savo prašyme leisti rengti teritorijos specialųjį planą pareiškėjas turėjo aiškiai ir nedviprasmiškai nurodyti specialiojo teritorijos planavimo objektą (2008 m. gegužės 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A³⁹-840/2008).

4. Tais atvejais, kai yra teisės aktuose nustatytieji pagrindai teritorijų planavimo dokumentams rengti bei žinomas planavimo organizatorius, pradedamas teritorijų planavimo procesas, kurio parengiamojo etapo metu nustatomi teritorijų planavimo tikslai ir uždaviniai, parengiama ir patvirtinama planavimo darbų programa, prireikus – atliekami tyrimai, viešai paskelbiama apie priimtą sprendimą dėl teritorijų planavimo dokumentų rengimo pradžios ir planavimo tikslų (Teritorijų planavimo įstatymo 10 str. 2 d., 17 str. 2 d., 25 str. 2 d.; apie viešą paskelbimą skaitykite *Apibendrinimo V skyriuje „Visuomenės dalyvavimas teritorijų planavimo procese“*).

Teritorijų planavimo procesui prasidėti, be kita ko, yra reikalingas kompetentingos institucijos sprendimas dėl teritorijų planavimo dokumentų rengimo pradžios. Vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, jog sprendimas dėl teritorijų planavimo dokumento rengimo (kaip ir planavimo sąlygos (sąlygų sąvadas)) yra administracinis teisės aktas, kuriuo sukuriama atitinkamos teisės ir pareigos tiek planavimo organizatoriui, tiek teritorijos planavimo dokumentą tvirtinančiai institucijai planuojant konkrečią teritoriją (2005 m. kovo 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-324/2005). Vertinant kompetentingos institucijos atsisakymo leisti rengti teritorijų planavimo dokumentus teisinę reikšmę, paminėtina Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-1114/2006. Šioje byloje buvo nustatyta, jog asmuo, norėdamas pradėti rengti detalųjį planą, kuriuo miško paskirties žemė būtų pakeista į kitos paskirties žemę, kreipėsi į Vilniaus rajono savivaldybės administraciją. Ši institucija 2005 m. spalio 11

d. dokumente nurodė, kad detaliojo plano rengimas neįmanomas, nes nėra parengtas Vilniaus rajono teritorijos bendrasis planas. Teisėjų kolegija nurodė, kad šiuo raštu atsisakoma tenkinti pareiškėjo prašymą, t. y. išreiškiamą konkreti viešojo administravimo subjekto valia, paremta Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 24 straipsnio 1 dalies, Teritorijų planavimo įstatymo 2 straipsnio 3 dalies, 9 straipsnio 2 dalies, 19 straipsnio 2 dalies, 24 straipsnio 4 dalies, 26 straipsnio 3 dalies nuostatomis. Neigiamas atsakymas į konkretų prašymą sukelia teisinės pasekmes. Tų pasekmių atsiradimas akivaizdus, todėl teisėjų kolegija pripažino, jog pareiškėjas Vilniaus rajono savivaldybės administracijos 2005 m. spalio 11 d. atsakymą pagrįstai skundė kaip individualų teisės aktą (2006 m. birželio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-1114/2006).

5. Teritorijų planavimo įstatymo 10 straipsnio 6 dalis, 17 straipsnio 6 dalis ir 25 straipsnio 6 dalis nustato, kad prieš pradėdant rengti bendrojo, specialiojo ir detaliojo teritorijų planavimo dokumentus, turi būti parengiamos ir pateikiamos planavimo sąlygos (sąlygų sąvadas). Planavimo sąlygų rengimo, išdavimo ir galiojimo tvarką nustato Teritorijų planavimo dokumentams rengti sąlygų parengimo ir išdavimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. gegužės 7 d. įsakymu Nr. D1-262⁹ (toliau – ir *Planavimo sąlygų parengimo ir išdavimo taisyklės*). Planavimo sąlygos – planuojamai teritorijai taikomi specialiųjų žemės naudojimo sąlygų ir teritorijų planavimo normų reikalavimai ir galiojančių teritorijų planavimo dokumentų sprendiniai, taip pat – ūkio šakų plėtros programų ir strateginių dokumentų nuostatos, sąlygas išduodančių institucijų reikalavimai dėl teritorijų planavimo dokumentų rengimo (Teritorijų planavimo įstatymo 2 str. 19 d.). Detaliojo planavimo atveju planavimo organizatoriui išduodamas planavimo sąlygų sąvadas, kurį įstatymų leidėjas yra apibrėžęs kaip savivaldybės administracijos valstybės tarnautojo savivaldybės vyriausiojo architekto patvirtintus teritorijų planavimo dokumentui rengti išduodamų planavimo sąlygų sąrašą ir planavimo sąlygas (Teritorijų planavimo įstatymo 2 str. 20 d.).

5.1. Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija, vertindama planavimo sąlygų reikšmę detaliojo teritorijų planavimo procese, yra nurodžiusi, jog planavimo sąlygos yra detaliojo planavimo proceso parengiamojo etapo privalomasis dokumentas, kuriuo remiantis gali būti pradėtas antrasis detaliojo teritorijų planavimo proceso etapas – teritorijų planavimo dokumento rengimas (2008 m. kovo 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-857/2008). Taigi, prieš pradėdamas rengti bendrojo, specialiojo ar detaliojo teritorijų planavimo dokumentą, planavimo

9 Žin., 2004, Nr. 83-3028; 2006, Nr. 112-4293.

organizatorius, pagal nustatytus planavimo tikslus ir uždavinius atitinkamų rūšių teritorijų planavimo dokumentų rengimo taisyklių ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka, raštu kreipiasi į atitinkamas institucijas, kad šios pateiktų planavimo sąlygas (Planavimo sąlygų parengimo ir išdavimo taisyklių 6 p.).

5.2. Atskirų planų rengimo taisyklės bei uždavinius detalizuoja atitinkamų rūšių teritorijų planavimo dokumentų rengimo taisyklės. Kaip jau buvo minėta, specialusis teritorijų planavimas pasižymi didele specialiojo teritorijų planavimo dokumentų įvairove, kurių rengimą detalizuoja atskiros taisyklės, nustatančios ne tik atitinkamų specialiųjų planų rengimo tikslus, bet ir už konkrečių specialiųjų planavimą atsakingas institucijas. Šiuo atžvilgiu Vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, jog teikiant prašymą dėl planavimo sąlygų išdavimo privalu nurodyti ne bendrus specialaus planavimo uždavinius, bet konkrečius tikslus, kurie atitiktų atitinkamas specialiųjų planų rengimo taisykles, kad būtų įmanoma nustatyti už atskiros rūšies specialų planavimą atsakingą instituciją (2008 m. lapkričio 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-1902/2008). Dėl prašymo pateikti planavimo sąlygas turinio reikalavimų taip pat paminėtina, jog tam tikrais atvejais iš planavimo organizatorių, kurie kreipėsi dėl planavimo sąlygų (sąvado) išdavimo, gali būti reikalaujama pateikti ne tik Planavimo sąlygų parengimo ir išdavimo taisyklėse bei jų prieduose numatytus dokumentus, bet ir kitą reikalingą informaciją. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-141/2008 pareiškėjos žemės sklypų specialiojo planavimo procedūros būdu siekė atsidalinti iš bendrosios dalinės nuosavybės teise valdomų žemės sklypų, todėl iš atsakovo norėjo gauti žemės sklypų specialiojo planavimo sąlygas. Atsakovas Vilniaus rajono savivaldybės administracija atsisakė tenkinti pareiškėjų prašymą, motyvuodamas tuo, jog nėra gautas kitų žemės sklypo bendraturčių sutikimas. Spręsdama šį ginčą, teisėjų kolegija pažymėjo, jog žemės sklypo planavimas yra vienas iš galimų nuosavybės teisės objekto naudojimo ir valdymo būdų. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 4.75 straipsnio 1 dalis nustato, kad bendrosios dalinės nuosavybės teisės objektas naudojamas ir valdomas bendraturčių sutarimu. Specialiųjų teritorijų planavimą reglamentuoja Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, kurio 17 straipsnio 6 dalis nustato, jog specialiojo planavimo procesas pradedamas planavimo sąlygų išdavimu. Sistemiskai vertindama paminėtas nuostatas, teisėjų kolegija konstatavo, kad Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 4.75 straipsnio 1 dalyje numatytas bendraturčių sutarimas turi būti pasiektas iki pradedant atitinkamu būdu naudoti ir valdyti bendrosios dalinės nuosavybės teise valdomą žemę, t. y. iki planavimo sąlygų išdavimo (2008 m. vasario 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-141/2008).

5.3. Teisės aktai aiškiai įvardina subjektus, turinčius teisę kreiptis į pagal kompetenciją planavimo sąlygas rengiančias institucijas dėl šių dokumentų išdavimo. Administracinėje byloje Nr. A⁶³-692/2008 teisėjų kolegija konstatavo, jog, kaip ir detaliųjų planų rengimo atveju, į kompetentingas institucijas dėl planavimo sąlygų specialiojo teritorijų planavimo dokumentui rengti turi teisę kreiptis tik planavimo organizatorius arba jo įgaliotas juridinis ar fizinis asmuo (Planavimo sąlygų parengimo ir išdavimo taisyklių 4.1 p.). Nagrinėjamu atveju 2006 m. sausio 26 d. planavimo sąlygos nacionalinio, regiono, rajono lygmens bendrojo ir specialiojo planavimo dokumentui rengti buvo išduotos fiziniam asmeniui. Kadangi, vadovaujantis planavimo sąlygų išdavimo metu galiojusiu Teritorijų planavimo įstatymo bei kitų teisės aktų, reglamentuojančių specialiojo teritorijų planavimo dokumentų rengimą, šis fizinis asmuo negalėjo būti pripažintas planavimo organizatoriumi, teisėjų kolegija konstatavo, jog jis neturėjo teisės kreiptis į kompetentingas institucijas, kad jos išduotų planavimo sąlygas. Esant šioms aplinkybėms, teisėjų kolegijos teigimu, sąlygas išduodanti institucija, gavusi tokį prašymą, privalėjo atsisakyti išduoti planavimo sąlygas (Planavimo sąlygų parengimo ir išdavimo taisyklių 12 p.) (2008 m. spalio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶³-692/2008; taip pat žr. 2008 m. liepos 25 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-335/2008, *Administracinė jurisprudencija* Nr. 5(15), 2008, p. 184–228).

5.4. Vadovaujantis Planavimo sąlygų parengimo ir išdavimo taisyklių 8 punktu, kompetentinga institucija planavimo sąlygas rengia vadovaudamasi institucijos kompetencija, planuojamoje teritorijoje galiojančiais ir Teritorijų planavimo 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 numatomo rengti teritorijų planavimo dokumento sprendiniams. Teismo praktikoje pripažįstama, kad cituota taisyklė yra imperatyvaus pobūdžio. Institucija, rengianti sąlygas teritorijų planavimui, turi vadovautis atitinkamais išvardintais teisės aktais, t. y. šių teisės aktų turi būti paisoma išduodant pareiškėjui sąlygas detaliojo planavimo dokumentams rengti (2007 m. lapkričio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-29/2007).

5.5. Tais atvejais, kai planavimo organizatorius yra žemės valdytojas ar naudotojas, reikalavimai dėl detaliojo plano rengimo etapo stadijų nustatomi planavimo sąlygose, kurias rengia savivaldybės vyriausiasis architektas (Teritorijų planavimo įstatymo 25 str. 1 d.). Vadovaujantis Teritorijų planavimo įstatymo 36 straipsnio 5 dalimi, savivaldybių vyriausiaisiais architektais turi teisę būti atestuoti specialistai, turintys architektūros aukštąjį

išsilavinimą. Administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-857/2008 buvo ginčijamos planavimo sąlygos, kurios, pareiškėjos teigimu, buvo išduotos tokios teisės neturinčio savivaldybės tarnautojo. Ginčijamos planavimo sąlygos išduotos tuo metu, kai dėl valstybės tarnybą reglamentuojančių įstatymų pakeitimų savivaldybės administracijoje nebuvo numatyta vyriausiojo architekto pareigybė. Įgyvendindamas Teritorijų planavimo įstatymo pakeitimus, Aplinkos ministras 2004 m. gegužės 3 d. priėmė įsakymą Nr. D1-240¹⁰, kurio 2.2 punktu nustatė, kad valstybės tarnautojai, vykdantys savivaldybių vyriausiųjų architektų pareigybių funkcijas, neturintys kvalifikacijos atestatų, turi būti atestuoti iki 2005 m. liepos 1 dienos. Atsižvelgdama į minėtą teisinį reglamentavimą, teisėjų kolegija konstatavo, kad jei asmuo (kaip ir nagrinėtu atveju), kuris iki 2005 m. liepos 1 dienos faktiškai atliko (užėmė, vykdė) savivaldybės vyriausiojo architekto pareigybės funkcijas ir iki minėtos datos buvo nustatyta tvarka atestuotas, jo iki 2005 m. liepos 1 d. patvirtintos planavimo sąlygos negali būti vertinamos kaip išduotos nekompetentingo arba viršijusio kompetenciją savivaldybės tarnautojo (2008 m. kovo 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-857/2008).

B. Teritorijų planavimo dokumentų rengimo bei pasekmių vertinimo etapai

1. Vadovaujantis Teritorijų planavimo įstatymo 10 straipsnio 3 dalimi, 17 straipsnio 3 dalimi ir 25 straipsnio 3 dalimi, teritorijų planavimo dokumentų rengimo etapas skirstomas į tris stadijas – esamos būklės analizės, koncepcijos rengimo ir sprendinių konkretizavimo.

1.1. Esamos būklės analizės stadijoje bendrojo teritorijų planavimo metu yra atliekamas teritorijos gamtinės, socialinės, kultūrinės, ekonominės būklės, galimybių ir kokybės potencialo vertinimas, teritorijos vystymo tendencijų bei probleminių situacijų ir arealų ištyrimas, specialiojo – atliekamas teritorijos vystymo galimybių vertinimas, vystymo tendencijų ir probleminių situacijų bei arealų nustatymas, o detaliojo teritorijų planavimo atveju – vertinamas esamos teritorijos (žemės sklypų) užstatymas, inžineriniai tinklai, gatvės, želdiniai, gamtos ir kultūros paveldo objektai ir kt., nustatomos teritorijos vystymo tendencijos, probleminės situacijos. Koncepcijos rengimo (nustatymo) teritorijų planavimo dokumentų rengimo etapo stadijos metu iš esmės numatomos teritorijos naudojimo ir apsaugos svarbiausios kryptys ir tvarkymo prioritetai (Teritorijų planavimo įstatymo 10 str. 3 d. 2 p., 17 str. 3 d. 2 p., 25 str. 3 d. 2 p.).

¹⁰ Žin., 2004, Nr. 78-2767.

1.2. Sprendinių konkretizavimo stadijos metu iš esmės yra parengiami sprendiniai teritorijos naudojimo, tvarkymo bei vystymo klausimais (Teritorijų planavimo įstatymo 10 str. 3 d. 3 p., 17 str. 3 d. 3 p., 25 str. 3 d. 3 p.). Šioje, kaip ir bet kurioje kitoje, stadijoje atliekami konkretūs veiksmai yra nustatyti atitinkamų teritorijų planavimo dokumentų rengimo taisyklėse. Būtent teritorijų planavimo dokumentų sprendiniai nustato fizinių ir juridinių asmenų, kuriems jie yra skirti, teises ir pareigas bei jų ribas, veiklos apribojimus planuojamoje teritorijoje, todėl paminėtina, jog administracinėje byloje Nr. A¹⁴-54/2005 teisėjų kolegija konstatavo, kad teritorijų planavimo dokumentuose šių asmenų teisės ir pareigos turi būti konkrečiai apibrėžtos užtikrinant, jog suinteresuoti asmenys turėtų galimybę žinoti, kiek planavimo dokumentuose įtvirtintų sprendinių įgyvendinimas turės įtakos jų teisėms, teisėtiems interesams bei prievolėms (2005 m. sausio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-54/2005).

1.2.1. Detaliojo teritorijų planavimo atveju, sprendinių konkretizavimo metu yra nustatomas teritorijos tvarkymo ir naudojimo režimas (statybos ir kitos veiklos privalomosios sąlygos), kuris to paties įstatymo 2 straipsnio 32 dalyje yra apibrėžiamas kaip detaliųjų planų sprendiniuose nustatyta teritorijos naudojimo būdo ar pobūdžio ir veiklos joje plėtojimo reikalavimų ir apribojimų visuma, privaloma rengiant statinių statybos ir kitos veiklos projektus. Šių reikalavimų reikšmė, be kita ko, atsispindi Teritorijų planavimo įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 4 punkte, nustatančiame, jog detalieji planai rengiami, kai keičiamas bent vienas iš privalomų teritorijų tvarkymo ir naudojimo režimo reikalavimų (2008 m. spalio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-620/2008).

1.2.2. Vieni iš privalomų teritorijos tvarkymo ir naudojimo režimo, nustatomo rengiant detaliuosius planus, reikalavimų yra leistinas žemės sklypo užstatymo tankumas, intensyvumas bei statinių statybos zona, riba ar linija (Teritorijų planavimo įstatymo 23 str. 1 d. 3-5 p.). Užstatymo tankumą Teritorijų planavimo įstatymo 2 straipsnio 45 dalis apibrėžia kaip pastatais užstatomo ploto, nustatomo pagal sienų išorines ribas, santykį su visu žemės sklypo plotu. Administracinėje byloje Nr. A¹⁴-63/2007 Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija, spręsdama klausimą dėl detalajame plane nustatyto užstatymo ploto atitikimo Pajūrio regioninio parko apsaugos reglamentuose nustatytam maksimaliam sklypo užstatymo plotui, pažymėjo, jog detaliojo plano grafinėje dalyje kaip užstatyti leidžiama teritorija pavaizduota sklypo dalis neparodo konkrečios būsimų statinių vietos ir jų ribų, o tik tą sklypo dalį, kurioje statiniai galės būti statomi, konkreti statinių

vieta yra numatoma rengiant techninį statybos projektą. Detaliojo plano grafinės dalies ir aiškinamojo rašto sprendiniai sudaro vieningą visumą ir negali būti vertinami atskirai. Atsižvelgdama į tai, teisėjų kolegija konstatavo, kad grafinėje plano dalyje numatytoje užstatyti leidžiamoje teritorijoje pastačius statinius, kurių plotas neviršys aiškinamajame rašte nustatytų maksimalių ribų, teisės aktų reikalavimai pažeisti nebus. Pasisakydama dėl pareiškėjos teiginių, kad į užstatymo plotą turi būti įskaitytas ne tik pastatų, bet ir kiemo aikštelių, kelių, takų ir pan. pobūdžio statinių plotas, Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija konstatavo, jog tokia pozicija nepagrįsta, nes prieštarauja teisės aktų užstatymo tankumą apibrėžiančioms nuostatomis (2007 m. kovo 13 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁴-63/2007). Taigi tokie detaliojo plano sprendiniai, kaip leistinas pastatų aukštis, sklypo užstatymo tankumas, užstatymo intensyvumas, statinių statybos zona, statybos riba ar linija, realizuojami ir konkretizuojami pagal išduotą projektavimo sąlygų sąvadą rengiant statinio projektą, o įgyvendinami – nustatyta tvarka gavus leidimą statinio statybai (2008 m. lapkričio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1846/2008, *Administracinė jurisprudencija* Nr. 6(16), 2008, p. 203–223).

1.2.3. Tais atvejais, kai planuojama teritorija yra svarbi kraštovaizdžio apsaugos, urbanistiniu, architektūriniu ar paveldosaugos požiūriu, privalomas teritorijų tvarkymo ir naudojimo režimas, be kita ko, papildomas urbanistiniais ir architektūriniais reikalavimais (Teritorijų planavimo įstatymo 23 str. 2 d. 1 p.). Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo¹¹ (*toliau – ir Saugomų teritorijų įstatymas*) 5 straipsnio 1 dalies 4 punktą, kaip vieną iš veiklos saugomose teritorijose reglamentuojančių dokumentų, nurodo saugomų teritorijų, jų zonų, teritorijos dalių ar paveldo objektų tipinius ir (ar) individualius apsaugos, taip pat saugomų teritorijų regioninius architektūrinius reglamentus, įskaitant laikinus reglamentus, kurie taip pat turi būti taikomi rengiant teritorijų planavimo dokumentus. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog administracinėje byloje Nr. A¹⁴-63/2007 teisėjų kolegija, vertindama detaliojo plano atitikimą tradicinei istorinio Mažosios Lietuvos etnokultūrinio regiono architektūrai, konstatavo, kad tradicinės šio regiono (kaip ir viso Pajūrio regioninio parko) architektūros principai (reikalavimai) galiojančiuose teisės aktuose nėra įtvirtinti. Tai reiškia, kad planuojamos sodybos atitikimas tradicinei architektūrai turi būti vertinamas pagal istorinių šaltinių duomenis bei šios srities specialistų mokslinių tiriamųjų darbų medžiagą (2007 m. kovo 13 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁴-63/2007).

11 Žin., 1993, Nr. 63-1188; 2001, Nr. 108-3902.

2. Teritorijų planavimo dokumento sprendinių pasekmių vertinimo etapas yra reikalingas teritorijų planavimo dokumento sprendinių poveikiui Vyriausybės nustatyta tvarka įvertinti. Įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytais atvejais ir tvarka atliekamas teritorijų planavimo dokumento sprendinių strateginis pasekmių aplinkai vertinimas. Tais atvejais, kai pagal Lietuvos Respublikos planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymą¹² (*toliau – ir Poveikio aplinkai vertinimo įstatymas*) turi būti atliktas planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimas, tačiau jis nėra atliktas, šis vertinimas atliekamas specialiojo ar (ir) detaliojo plano rengimo metu (Teritorijų planavimo įstatymo 10 str. 4 d., 17 str. 4 d., 25 str. 4 d.). Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje laikomasi nuostatos, kad aplinkybė, jog nebuvo atliktas teritorijos planavimo dokumento sprendinių (planuojamos ūkinės veiklos) poveikio aplinkai vertinimas, kai toks vertinimas yra privalomas, laikytina pakankamu pagrindu pripažinti atitinkamą teritorijos planavimo dokumentą neteisėtu ir jį panaikinti. Vienoje iš Vyriausiojo administracinio teismo išnagrinėtų bylų buvo sprendžiamas ginčas dėl Plinkšių durpių telkinio naudojimo detaliojo plano panaikinimo, nes nebuvo atliktas poveikio aplinkai vertinimas. Teisėjų kolegija konstatavo, kad ginčijamas detalusis planas patvirtintas pažeidžiant imperatyvias Saugomų teritorijų įstatymo nuostatas dėl būtino planuojamos veiklos poveikio tarptautinės reikšmės saugomai teritorijai – Plinkšių miško biosferos poligonui – vertinimo. Tai, teisėjų kolegijos teigimu, sudarė pagrindą pripažinti, kad sprendimas, kuriuo patvirtintas minėtas detalusis planas, yra neteisėtas dėl to, jog prieštarauja aukštesnės galios teisės aktams (*2006 m. sausio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-86/2007*). Pačią Teritorijų planavimo dokumentų sprendinių poveikio vertinimo tvarką nustato Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. liepos 16 d. nutarimu Nr. 920¹³ patvirtintas Teritorijų planavimo dokumentų sprendinių poveikio vertinimo tvarkos aprašas. Aspektų, kuriais turi būti vertinami parengti sprendiniai, sąrašas yra pateikiamas šio tvarkos aprašo 7 punkte, o jų taikymas konkretizuotas 8 punkte, nustatančiame, jog sprendinių poveikio vertinimo aspektai priklauso nuo planavimo tikslų ir uždavinių, taip pat nuo parengtų sprendinių pobūdžio. Administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-335/2008 išplėstinė teisėjų kolegija savo išvadą, jog byloje nagrinėtos miškų išdėstymo žemėtvarkos schemos paskirtis nėra nustatyti urbanistinės teritorijos plėtros, be kita ko, grindė aplinkybe, jog iš schemos tekstinėje dalyje pateikiamos sprendinių pasekmių vertinimo išvados matyti, kad

12 Žin., 1996, Nr. 82-1965; 2005, Nr. 84-3105.

13 Žin., 2004, Nr. 113-4228.

buvo vertinami tik sprendiniai, susiję su miško įveisimu, visiškai nevertinant sprendinių, susijusių su galima urbanistine plėtra, pasekmių (2008 m. liepos 25 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-335/2008, *Administracinė jurisprudencija* Nr. 5(15), 2008, p. 184-228.; taip pat žr. 2008 m. spalio 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶³-692/2008).

C. Baigiamasis teritorijų planavimo etapas

1. Viena iš teritorijų planavimo proceso baigiamojo etapo stadijų yra teritorijų planavimo dokumento sprendinių svarstymo ir derinimo stadija – viešas svarstymas, derinimas su institucijomis, ginčų nagrinėjimas (Teritorijų planavimo įstatymo 10 str. 5 d. 1 p., 17 str. 5 d. 1 p., 25 str. 5 d. 1 p.; *apie viešą svarstymą skaitykite Apibendrinimo V skyriuje „Visuomenės dalyvavimas teritorijų planavimo procese“*).

1.1. Teritorijų planavimo dokumentų derinimas Teritorijų planavimo įstatymo 2 straipsnio 39 dalyje yra apibrėžiamas kaip procedūra, kurios metu tarpusavyje suderinami parengtų ir galiojančių teritorijų planavimo dokumentų sprendiniai, patikrinama, ar buvo laikytasi planavimo sąlygų ir kitų teritorijų planavimą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimų. Teritorijų planavimo dokumentų derinimo ir teikimo tvirtinti bendroji tvarka yra reglamentuota Teritorijų planavimo įstatymo penktajame skirsnyje. Minėto įstatymo 27 straipsnio 1 dalyje yra nustatyta, kad prieš teikiant tvirtinti bendrojo, specialiojo ir detaliojo teritorijų planavimo dokumentus, jų sprendiniai turi būti nustatyta tvarka apsvaistyti, suderinti su atitinkamo lygmens galiojančiais teritorijų planavimo dokumentais, suderinti su planavimo sąlygas išdavusiomis institucijomis bei patikrinti valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekančiose institucijose.

1.2. Derinimo su kompetentingomis institucijomis rezultatai yra įforminami išvada ar protokolu dėl pateikto dokumento derinimo arba nederinimo. Administracinėje byloje Nr. A⁴-970/2006 Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija yra pažymėjusi, kad plano nederinimas nagrinėtu atveju galėjo būti įformintas ir pastaba detalajame plane, nurodant nederinimo priežastis. Svarbiausia šiuo atveju ne forma, o tai, kad tokiu veiksmu nebūtų varžoma asmens teisė jį apskųsti (2006 m. birželio 19 d. *sprendimas administracinėje byloje* Nr. A⁴-970/2006).

1.3. Pažymėtina, jog pareiškėjai ne visada skiria atsisakymą derinti pateiktus teritorijų planavimo dokumentus ir vilkinimą atlikti šiuos veiksmus.

Pavyzdžiui, vienoje iš bylų pareiškėjas teigė, kad atsakovas neteisėtai ir nepagrįstai vilkina detaliojo plano sprendinių derinimą. Tačiau teisėjų kolegija nustatė, kad atsakovas atsisakymą derinti detaliojo plano sprendinius grindžia tuo, jog dėl detaliojo plano sprendinių įgyvendinimo galimybių bus galima spręsti tik parengus Pašilių žvyro telkinio, į kurį patenka pareiškėjo žemės sklypas, naudojimo poveikio aplinkai vertinimo ataskaitą, atlikus poveikio visuomenės sveikatai vertinimą ir sumažinus sanitarinę apsaugos zoną, bei, kad vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1992 m. gegužės 12 d. nutarimu Nr. 343 patvirtintų Specialiųjų žemės ir miško naudojimo sąlygų reikalavimais, išžvalgytuose naudingųjų iškasenų telkiniuose, kurių ištekliai patvirtinti, ir prie jų esančiuose perspektyviuose naudingųjų iškasenų plotuose žemės savininkui, naudotojui draudžiama statyti gyvenamuosius namus. Atsižvelgdama į tai, teisėjų kolegija konstatavo, kad atsakovas atsisakė derinti detaliojo plano sprendinius, nurodydamas pareiškėjui tokio savo sprendimo atitinkamus teisinius pagrindus. Todėl šie atsakovo veiksmai turi būti vertinami kaip sprendimas, kuriuo atsisakoma derinti detaliojo plano sprendinius, o ne kaip neteisėtas ir nepagrįstas vilkinimas priimti sprendimą dėl detaliojo plano sprendinių. Šioje byloje tai lėmė, kad pareiškėjo skundas paliktas nenagrinėtu, nes nebuvo pasinaudota privaloma ikiteismine ginčų nagrinėjimo tvarka (2007 m. rugpjūčio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-783/2007).

2. Teritorijų planavimo dokumento tvirtinimo stadija – tikrinimas valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekančioje institucijoje, tvirtinimas ir registravimas teritorijų planavimo registre (Teritorijų planavimo įstatymo 10 str. 5 d. 2 p., 17 str. 5 d. 2 p., 25 str. 5 d. 2 p.).

2.1. Prieš teikiant tvirtinti teritorijų planavimo dokumentus, jie turi būti patikrinti atitinkamoje valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekančioje institucijoje. Teritorijų planavimo įstatymo 34 straipsnio 1 dalis¹⁴ valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą apibrėžia kaip tikrinimą, ar planavimo sąlygos ir planavimo sąlygų sąvadas atitinka teisės aktų reikalavimus, bendrųjų, specialiųjų ir detaliųjų teritorijų planavimo dokumentų rengimo, svarstymo ir derinimo procedūrų kontrolę, taip pat tikrinimą, ar sprendiniai atitinka Teritorijų planavimo įstatymo ir kitų teritorijų planavimą reglamentuojančių teisės aktų reikalavimus. Administracinėje byloje Nr. AS⁸-605/2006 teisėjų kolegija yra konstatavusi, kad valstybinę teritorijų planavimo priežiūra yra skirta kontroliuoti planavimo procesą pradedant nuo tokio planavimo rengimo stadijos. Be to, ši priežiūra apima planavimo sąlygų ir planavimo sąlygų sąvadų tikrinimą jų atitikimo teisės aktų reikalavimams aspektu (2006 m. lapkričio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁸-605/2006).

14 Žin., 2006, Nr. 66-2429.

2.1.1. Teritorijų planavimo įstatymo 11 straipsnio 9 dalyje, 18 straipsnio 5 dalyje ir 26 straipsnio 5 dalyje yra nustatyta, kad teritorijų planavimo dokumentai tvirtinti neteikiami, jeigu valstybinės teritorijų planavimo priežiūrą atliekančios institucijos išvada dėl bendrojo, specialiojo ar detaliojo plano tvirtinimo yra neigiama. Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje laikomasi nuostatos, jog parengtų teritorijų planavimo dokumentų patvirtinimas, nepateikus jų valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekančioms institucijoms, yra pagrindas atitinkamą teritorijų planavimo dokumentą pripažinti neteisėtu. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A²-644/2005 Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija, sprendama ginčą dėl detaliojo plano pakeitimų pripažinimo neteisėtais, atsižvelgdama į tai, kad detaliųjų planų valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekantis apskrities viršininkas (Teritorijų planavimo įstatymo 34 str. 2 d. 2 p.) nepritarė detaliojo plano keitimui, pripažino, jog detaliojo plano pakeitimų nepateikimas tikrinti Vilniaus apskrities viršininko administracijai vertintinas kaip esminis procedūrinis pažeidimas, sudarantis pakankamą pagrindą naikinti sprendimą, kuriuo patvirtinti detaliojo plano pakeitimai (2005 m. birželio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-644/2005). Taigi, pagal įtvirtintą teisinį reguliavimą, teritorijų planavimo dokumento tikrinimas valstybinę planavimo priežiūrą atliekančioje institucijoje yra detaliojo teritorijų planavimo proceso baigiamąjo etapo privalomoji stadija (2008 m. lapkričio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1846/2008, *Administracinė jurisprudencija* Nr. 6(16), 2008, p. 203–223).

2.1.2. Vadovaujantis Teritorijų planavimo dokumentų tikrinimo tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. balandžio 23 d. įsakymu Nr. D1-200¹⁵ (*toliau – ir Planavimo dokumentų tikrinimo tvarkos aprašas*), 20 punktu, neigiamos patikrinimo išvados atveju pakartotinai tikrinti teritorijos planavimo dokumentas gali būti pateiktas tik ištaisius jo patikrinimo akte nurodytus esminius trūkumus bei atlikus privalomas viešo svarstymo ir derinimo procedūras, nepasibaigus planavimo sąlygų galiojimo terminui. Šio aprašo 19 punkte nustatyta, jog patikrinimo aktas galioja vienerius metus nuo jo patvirtinimo dienos ir jei per šį terminą teritorijos planavimo dokumentas nepatvirtinamas, patikrinimo aktas netenka galios ir dokumentas turi būti teikiamas tikrinti iš naujo. Administracinėje byloje Nr. A²⁴⁸-220/2008 Vyriausiajame administraciniame teisme buvo nagrinėjamas apeliacinis skundas dėl pirmosios instancijos teismo sprendimo, kuriuo buvo konstatuota, jog skundžiamas teritorijų planavimo dokumentų patikrinimo aktas su neigiama

15 Žin., 2004, Nr. 78-2756; 2007, Nr. 136-5530,

išvada nebegalioja, nes praėjo daugiau nei metai nuo jo priėmimo, todėl ir pareiškėjo teisių nepažeidžia. Šioje situacijoje buvo atkreiptas dėmesys į tai, kad tuo metu, kai pareiškėjas inicijavo išankstinį ginčo nagrinėjimą ne teismo tvarka, patikrinimo akto galiojimo terminas pasibaigęs nebuvo. Atsižvelgdama į tai, kad minėto Aprašo 20 punkte įtvirtinta imperatyvi nuostata, jog pakartotinai kreiptis dėl planavimo dokumento tikrinimo galima tik ištaisius patikrinimo akte nurodytus trūkumus bei į tai, kad pareiškėjas kaip tik ir nesutiko su patikrinimo akte nurodytais trūkumais, dėl kurių buvo pateikta neigiama išvada, ir siekė juos nugincyti, teisėjų kolegija, konstatuodama, jog sprendžiant ginčą taip, kaip pirmosios instancijos teismas, ribojama suinteresuotų asmenų teisė nugincyti patikrinimo aktus su neigiama išvada (ginčui užsitęsęs daugiau nei vienerius metus, jis visais atvejais būtų sprendžiamas tokių asmenų nenaudai), panaikino pirmosios instancijos teismo sprendimą (2008 m. vasario 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²⁴⁸-220/2008).

2.1.3. Vertinant teigiamos valstybinę teritorijų priežiūrą atliekančios institucijos išvadą dėl teritorijų planavimo dokumento, atkreiptinas dėmesys į tai, kad administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1846/2008 teisėjų kolegija pažymėjo, jog nors teigiama patikrinimo išvada dėl teritorijos planavimo dokumento detalų planą tvirtinančiai institucijai yra patariamojo (rekomendacinio) pobūdžio, tačiau minėtos priežiūros institucijos išvados statusas teritorijų planavimo procese yra itin reikšmingas, nes Teritorijų planavimo įstatymo 26 straipsnio 5 dalyje ir 27 straipsnio 2 dalyje nurodyta, jog detalusis planas tvirtinti neteikiamas, jeigu valstybinės teritorijų planavimo priežiūros institucijos išvada dėl detaliojo plano tvirtinimo yra neigiama. Taigi nuo teritorijų planavimo dokumento patikrinimo išvados priklauso, ar galima kita procedūros stadija – detaliojo plano tvirtinimas. Neabejotina, kad priežiūros institucijai pateikus neigiamą patikrinimo akto išvadą, su ja nesutinkantis detaliojo planavimo organizatorius gali kreiptis į teismą dėl patikrinimo akto (neigiamo sprendimo) panaikinimo, nes toks sprendimas detaliojo planavimo organizatoriui sukelia teises pasekmes. Tuo tarpu kiti asmenys detaliojo teritorijų planavimo proceso procedūrinį dokumentą – teritorijos planavimo dokumento patikrinimo aktą – gali apskųsti teismui tuo atveju, jei jie turi faktinį ir teisinį pagrindą teigti, jog priežiūros institucija, tikrindama teritorijos planavimo dokumentą, netinkamai atliko teisės aktuose nurodytas valstybinės teritorijų planavimo priežiūros funkcijas ir dėl to buvo pateikta nepagrįsta ir neteisėta išvada, kuri pažeidžia besikreipiančiojo į teismą asmens subjektinę teisę (įstatymų saugomą interesą) (2008 m. lapkričio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴⁶-1846/2008, *Administracinė jurisprudencija* Nr. 6(16), 2008, p. 203–223). Taip pat pažymėtina,

jog teigiama patikrinimo akte pateikiama išvada yra tik siūlymas, viena iš teisinių sąlygų kompetentingai institucijai tvirtinti teritorijų planavimo dokumentą. Administracinėje byloje Nr. AS¹⁷-285/2007 teisėjų kolegija nurodė, jog detalusis planas, o ne teritorijų planavimo dokumento patikrinimo aktas, ir yra tas dokumentas, kuris suteikia galimybę tam tikrai ūkinei–komercinei veiklai. Savivaldybės taryba arba savivaldybės administracijos direktorius tarybos pavedimu, priimdami sprendimą dėl detalaus plano patvirtinimo, savarankiškai, nepriklausomai nuo teritorijų planavimo dokumento patikrinimo akte esančios teigiamos išvados, sprendžia – tvirtinti detalųjį planą ar ne (2007 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁷-285/2007).

2.2. Su kompetentingom institucijom suderintas ir valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekančių institucijų patikrintas teritorijos planavimo dokumentas teikiamas tvirtinti.

2.2.1. Teritorijų planavimo įstatymo 11 straipsnio 8 dalis, 18 straipsnio 2 dalis ir 26 straipsnio 3 dalis nustato, kad bendrojo, specialiojo ir detaliojo plano sprendiniai turi neprieštarauti įstatymais, Vyriausybės nutarimais nustatyta specialiųjų žemės naudojimo sąlygų reikalavimams, taip pat aukštesnių teritorijų planavimo dokumentų sprendiniams, kitiems teisės aktams. Taigi, kaip ir bet kuriems kitiems atitinkamas teisinės pasekmės sukeliantiems administraciniais aktams, priimamiems teritorijų planavimo dokumentams yra keliamas teisėtumo reikalavimas. Vadovaudamasis minėtomis nuostatomis, Vyriausiasis administracinis teismas nuosekliai laikosi pozicijos, kad teritorijų planai negali būti tvirtinami, jeigu jie prieštarauja minėtiems teisės aktams, taip pat aukštesniems teritorijų planams (pvz. 2007 m. gegužės 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-535/2007), ar (ir) jų tvirtinimas pažeistų teisėtumo principą (2005 m. vasario 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-321/2005). Tai, kad patvirtinus teritorijos planavimo dokumentą, jis įgyja teisinę galią, o teritorija – tam tikrą teisinį statusą, rodo tokio proceso (teritorijų planavimo dokumentų tvirtinimo) svarbą, todėl plano tvirtinimas nėra tik formalus veiksmas. Administracinėje byloje Nr. A⁴-446/2007 teisėjų kolegija pabrėžė, kad jo metu privalu išsamiai ir objektyviai patikrinti bei įvertinti visą detaliojo planavimo procesą, t. y., ar detaliojo planavimo organizatorius įvykdė visus teisės aktų nustatytus reikalavimus, ar teikiamas tvirtinti detalusis planas nustatyta tvarka suderintas, viešai apsvarstytas ir pan. (2007 m. gegužės 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-446/2007). Būtent kompetentinga institucija, tvirtindama teritorijų planavimo dokumentus, privalo patikrinti, ar nėra kliūčių tai daryti (2007 m. rugsėjo 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁸-756/2007; 2007 m. lapkričio 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-742/2007).

2.2.2. Paminėtina, jog tam tikrais ypatingai išskirtiniais atvejais gali būti tvirtinami parengti planai, net jei kai kurie jų sprendiniai neatitinka paminėtų dokumentų. Administracinėje byloje Nr. A¹⁷-773/2007, pareiškėjas siekė detalaus planavimo metu pakeisti specialiojo teritorijos planavimo dokumentu nustatytą pagrindinę tikslinę žemės sklypo naudojimo paskirtį iš žemės ūkio į gyvenamąją teritoriją – sodybinio užstatymo. Teisėjų kolegija, nustatčiusi, jog detaliojo plano sprendiniai prieštarauja specialiojo teritorijų planavimo dokumentui, vis dėlto nurodė, kad faktinių duomenų apie tai, jog planuojama teritorija prieštarautų Teritorijų planavimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje išvardintiems teritorijų planavimo tikslams, nesurinkta ir negauta. Kolegijos teigimu, šiuolaikinė teisės samprata remiasi aiškiu teisės ir įstatymo skyrimu, pripažįstant teisę fundamentalesniu dalyku negu įstatymas. Jeigu teisė tapatinama su įstatymu, tai teisės praktikos požiūriu pirmenybė būtų teikiama ne teisingumui, o teisėtumui. Formalus įstatymų taikymas nulemtų teisėtą sprendimą, kuris ne visada gali būti teisingas. Teisėjų kolegijos nuomone, turi būti pripažįstamas ne bet koks teisėtumas, o tik teisingumo teisėtumas. Tokiu atveju, kai pagal faktines bylos aplinkybes, visuotinai pripažintus teisės principus, akivaizdu, jog sprendimas konkretaus socialinio konflikto atžvilgiu bus formalus, bet neteisingas, būtina pirmumą teikti bendrajai teisės sampratai. Juk ne viskas gali būti reglamentuota įstatymų ir tilpti į tam tikras teisės normas. Teisėjų kolegijos teigimu, planuojamas žemės sklypas buvo apsuptas kitos paskirties žemės sklypais, kuriuose jau pastatyti gyvenamieji namai, aplink žemės sklypą yra užstatyta kaimo dalis, o tai, teisėjų kolegijos teigimu, tik pagrindė šio žemės sklypo paskirties pakeitimo tikslingumą. Nekilo jokių dviprasmybių, kad ginčo žemės sklype žemės ūkio veikla negalės būti vykdoma. Be to, teisėjų kolegija pažymėjo, jog tokia veikla negalės būti vykdoma ir dėl to, jog per teritoriją nutiesti inžineriniai tinklai į šalia esančią gyvenvietę (2007 m. liepos 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-773/2007).

2.2.3. Teritorijų planavimo įstatymo 26 straipsnio 4 dalis nustato, kad pateiktas detalusis planas turi būti patvirtinamas ar motyvuotai nepatvirtinamas per 20 darbo dienų nuo detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus prašymo tvirtinti detalųjį planą pateikimo dienos. Iš esmės analogiška nuostata dėl specialiųjų planų yra įtvirtinta to paties įstatymo 18 straipsnio 5 dalyje. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad atsisakymas patvirtinti detalųjį planą yra laikomas individualiu administraciniu sprendimu, todėl jį priimant turi būti laikomasi tokiems sprendimams nustatytų reikalavimų, ypač susijusių su priimamo neigiamo sprendimo motyvavimu (2007 m. rugsėjo 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁰-753/2007). Iš įstatymo kylanti

pareiga motyvuoti teritorijos planavimo dokumento nepatvirtinimą reiškia institucijos, priėmusios neigiamą sprendimą, pareigą pagrįsti sprendimą tiek teisiniais, tiek faktiniais argumentais, t. y. nurodyti priežastis, lėmusias neigiamo sprendimo priėmimą. Pavyzdžiui, administracinėje byloje Nr. A⁵-990/2007 teisėjų kolegija konstatavo, jog vien įvairių teisės aktų išvardijimas sprendime atsisakyti tvirtinti teritorijų planavimo dokumentą, konkrečiai nenurodant, nei kokia būtent teisės norma ar normomis remiamasi, nei dėl kokių faktinių aplinkybių detalus planas nepatvirtinamas, negali būti vertinamas kaip akto pagrindimas teisės aktų nuostatomis ir faktinėmis aplinkybėmis. Kadangi šioje byloje buvo nustatyta, kad Kauno miesto savivaldybės tarybos atsisakymas tvirtinti detalų planą buvo apskritai nemotyvuotas, t. y. priimtas pažeidžiant Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio reikalavimus, teisėjų kolegija atmetė atsakovo Kauno miesto savivaldybės tarybos apeliacinį skundą iš esmės nenagrinėdama motyvų, kuriais ji jau teismo proceso metu, o ne priimdama skundžiamą sprendimą, mėgino pagrįsti jo teisėtumą ir pagrįstumą. Teisėjų kolegija, be kita ko, nurodė, kad skirtingai yra vertinami atvejai, kai administracinis aktas, kuris privalo būti motyvuotas, yra be motyvų, ir kai administracinis aktas yra su motyvais, tačiau motyvai yra nepagrįsti. Pirmuoju atveju, kai administracinis aktas, kuris privalo būti motyvuotas, yra be motyvų, motyvų pagrįstumo klausimas apskritai neturi būti keliamas ir nagrinėjamas (2007 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-990/2007, *Administracinė jurisprudencija* Nr. 3(13), 2007, p. 130–140).

3. Patvirtintas valstybės, apskrities bendrasis (generalinis) planas, taip pat specialusis planas (išskyrus tuos, kuriuos tvirtina vietos savivaldos institucija) įsigalioja kitą dieną po to, kai „Valstybės žiniuose“ paskelbiamas jį tvirtinančios institucijos sprendimas dėl bendrojo (generalinio) ar specialiojo plano patvirtinimo ir visas teritorijų planavimo dokumentas paskelbiamas „Valstybės žinių“ interneto tinklalapyje (www.valstybes-zinios.lt), jeigu pačiame sprendime nenustatyta vėlesnė jo įsigaliojimo data (Teritorijų planavimo įstatymo 11 str. 10 d., 18 str. 8 d.). Savivaldybės teritorijos ar jos dalių bendrieji planai, savivaldybės patvirtinti specialieji planai ir detalieji planai įsigalioja kitą dieną po jų paskelbimo vietinėje spaudoje arba kitą dieną po oficialaus informacinio pranešimo vietinėje spaudoje apie teritorijų planavimo dokumento patvirtinimą ir viso teritorijų planavimo dokumento paskelbimo atitinkamos savivaldybės interneto tinklalapyje (Teritorijų planavimo įstatymo 11 str. 11 d., 18 str. 8 d. 26 str. 8 d.). Taigi, kaip yra pažymėjusi teisėjų kolegija administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-794/2008, pastaroji nuostata įpareigoja savivaldybės institucijas paskelbti savo sprendimą apie detaliojo plano

patvirtinimą. Kitaip tariant, įstatymų leidėjas nenumato teisės detalų planą patvirtinusiai savivaldybės institucijai pasirinkti – skelbti ar neskelbti vietinėje spaudoje apie tokį sprendimą (2008 m. gegužės 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-794/2008). Oficialaus informacinio pranešimo apie patvirtintus teritorijų planavimo dokumentus turinio reikalavimų kontekste atkreiptinas dėmesys į tai, jog administracinėje byloje Nr. AS⁶³-212/2009 teisėjų kolegija, vertindama pranešimo apie patvirtintą detalų planą tinkamumą, atmetė kaip nepagrįstus pareiškėjų argumentus, kad iš 2008 m. gegužės 9 d. leidinyje „*Laikinoji sostinė*“ esančio informacinio pranešimo pareiškėjai nebūtų galėję suprasti, kokioje teritorijoje yra patvirtinti detalieji planai ir ar šie aktai pažeidžia pareiškėjų teises ir interesus. Konstatuota, jog iš pranešimo turinio aiškiai matyti administracinį aktą priėmęs viešojo valdymo subjektas, akto pavadinimas, priėmimo data, taip pat nurodyta, jog visi įsakymų tekstai dėl sklypų skelbiami savivaldybės interneto svetainėje (2009 m. balandžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶³-212/2009; taip pat žr. 2009 m. vasario 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶-73/2009).

IV. Teritorijų planavimo dokumentų galiojimas ir keitimas

1. Teritorijų planavimo dokumentai galioja neterminuotai, nebent juose buvo nustatytas konkretus galiojimo terminas (Teritorijų planavimo įstatymo 18 str. 8 d., 26 str. 6 d.). Vyriausiasis administracinis teismas yra pripažinęs, jog vien teritorijų planavimą reglamentuojančių teisės aktų pasikeitimai neįpareigoja teritorijų planavimo dokumentus patvirtinusių valstybės ar vietos savivaldos institucijų parengti ir patvirtinti naujus (ar pakeisti galiojančius) planus, atitinkančius pasikeitusį teisinį reguliavimą. Administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-1820/2008 pareiškėjas siekė, kad atsakovas organizuotų ir įvykdytų teritorijos, kurioje yra ir pareiškėjui nuosavybės teise priklausančių žemės sklypų, detaliojo plano pakeitimą. Poreikį keisti esamą detalų planą pareiškėjas grindė tuo, kad po detaliojo plano priėmimo pasikeitė teisės aktų reikalavimai, kurių detalusis planas nebeatitinka. Atsižvelgdama į Teritorijų planavimo įstatymo 26 straipsnio 6 dalį bei į tai, kad tvirtinant pareiškėjo nurodomą detalų planą nebuvo nustatytas jo galiojimo terminas, teisėjų kolegija konstatavo, kad šis teritorijos planavimo dokumentas galioja neterminuotai. Įstatymo leidėjo naudojama sąvoka – „galioja neterminuotai“ – reiškia, kad detaliojo plano sprendiniai galioja laike iki tol, kol jie nebus pakeisti ar panaikinti teismine ar neteismine tvarka. Teisėjų kolegija taip

pat nurodė, jog iš pareiškėjo paaikškinimų seka, kad jis siekia detaliojo plano pakeitimo, nes jo, kaip dalies ginčo teritorijos žemės sklypų savininko, netenkina kai kurie esamo detaliojo plano sprendiniai, o duomenų, kad koks nors ginčo teritorijoje esančios žemės valdytojas ar naudotojas ar kitas suinteresuotas asmuo būtų išreiškęs pageidavimą keisti esamą detalųjį planą, byloje nebuvo. Atsižvelgdama į tai, teisėjų kolegija pažymėjo, jog yra pagrindas teigti, kad pareiškėjas atsakovo lėšomis siekia įgyvendinti savo privatų interesą, o šio intereso įgyvendinimui viešojo poreikio nėra. Nesant konkretaus viešojo poreikio, nėra įstatyminio pagrindo įpareigoti atsakovą organizuoti galiojančių detaliojo plano sprendinių keitimą. Privataus intereso įgyvendinimui pareiškėjas turi teisę kreiptis į atsakovą dėl detalaus planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perėmimo teisės aktų nustatyta tvarka. Kolegija taip pat atmetė pareiškėjo argumentus, kad detalųjį planą patvirtinusi savivaldybė privalo pakeisti detalųjį planą dėl pasikeitusių teisės aktų reikalavimų, nes Teritorijų planavimo įstatymo 26 straipsnio 6 dalies nuostata „detaliojo plano sprendiniai galioja neterminuotai“ taip pat reiškia, jog detaliojo plano sprendinių galiojimui nėra reikšmingi po detaliojo plano patvirtinimo atsiradę teisės aktų, reglamentuojančių detaliojo planavimo sprendinius, pasikeitimai. Tokie teisės aktų pakeitimai būtų aktualūs tik rengiant naują detalųjį planą (2008 m. lapkričio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-1820/2008).

2. Teritorijų planavimo įstatymas nenumato atskiros tvarkos bendrojo, specialiojo ar detaliojo teritorijų planavimo dokumentų sprendinių keitimui – šio įstatymo 12 straipsnio 3 dalis, 18 straipsnio 9 dalis ir 26 straipsnio 7 dalis nustato, kad bendrųjų, specialiųjų ir detalųjų planų keitimai rengiami, derinami ir tvirtinami tokia pačia tvarka, kaip ir patys planai.

2.1. Vadovaujantis Teritorijų planavimo įstatymo 12 straipsnio 3 dalimi, bendrųjų planų sprendiniai gali būti keičiami ne dažniau kaip vieną kartą per metus, o pats bendrasis planas keičiamas tik tais atvejais, kai keičiama principinė teritorijos tvarkymo, naudojimo ir apsaugos koncepcija ir numatomi keitimai turi esminės įtakos urbanistinės struktūros, infrastruktūros sistemos ar bendrojo naudojimo teritorijų panaudojimui. Sprendimą dėl bendrojo plano keitimo būtinumo planavimo organizatoriaus motyvuotu siūlymu priima bendrąjį planą tvirtinusi institucija. Vyriausiasis administracinis teismas, aiškindamas šią nuostatą, yra pažymėjęs, jog šioje straipsnio dalyje įtvirtinta bendroji taisyklė, kokiomis sąlygomis ir kaip dažnai gali būti keičiami bendrųjų planų sprendiniai (2007 n. gruodžio 3 d. nutartis administracinėje byloje A⁵-1067/2007). Išimtis iš šios bendros taisyklės yra numatyta to paties straipsnio 4 dalyje, kurioje nustatyta, kad savivaldybės

teritorijos dalies (miesto ar miestelio) bendrieji planai nekeičiami, jei šių planų gyvenamosios, visuomeninės, pramonės ir sandėliavimo bei komercinės paskirties teritorijose numatomi kito naudojimo būdo (negu nustatytas) žemės sklypai sudaro ne daugiau kaip 20 procentų bendro konkrečios teritorijos pažymėto ploto, taip pat tais atvejais, kai keičiamas taršių gamybinės paskirties objektų žemės sklypo naudojimo būdas, nesukeliant neigiamų pasekmių gyvenimo ir aplinkos kokybei. Kaip jau buvo minėta šiame apibendrinime, Vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, jog joje nurodoma, kad esant dviem minėtom sąlygom bendrieji planai nekeičiami (2007 m. gruodžio 3 d. nutartis administracinėje byloje A⁵-1067/2007).

2.2. Vadovaujantis Teritorijų planavimo įstatymo 18 straipsnio 9 dalimi, specialusis planas keičiamas tik tais atvejais, kai keičiama veiklos koncepcija, veiklos kryptys, tvarkymo prioritetai ir jo sprendiniai (sprendimą dėl specialiojo plano keitimo būtinumo planavimo organizatoriaus motyvuotu siūlymu priima specialųjį planą tvirtinusi institucija), tuo tarpu apribojimų keisti detaliuosius planus įstatymų leidėjas nenumatė. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog administracinėje byloje Nr. A²-644/2005 teisėjų kolegija yra konstatavusi, kad atskiro detaliojo plano sprendinio keitimas savaime reiškia ir detaliojo plano keitimą (2005 m. birželio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²-644/2005).

2.3. Tam tikrais išskirtiniais atvejais formalūs teritorijų planavimo dokumentų keitimo procedūros pažeidimai ne visada yra pagrindas atitinkamus pakeitimus pripažinti neteisėtais. Administracinėje byloje Nr. A²-675/2005 buvo nagrinėjamas apeliacinis skundas dėl pirmosios instancijos teismo sprendimo, kuriuo teismas pripažinęs, kad detaliojo plano keitimai buvo padaryti pažeidžiant nustatytą tvarką, panaikino atsakovo patvirtintus detaliojo plano pakeitimus. Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos nuomone, sprendžiant, ar padaryti pažeidimai yra pakankamas pagrindas naikinti ginčijamą atsakovo sprendimą, būtina atsižvelgti į tai, ar šis nustatytos detaliųjų planų keitimo tvarkos nesilaikymas yra tik formalus pobūdžio pažeidimas, ar juo pažeidžiamos ir kokių nors asmenų teisės ar teisėti interesai arba jiems nustatomos tam tikros pareigos. Byloje duomenų apie tai, kad su detaliojo plano pakeitimu nesutiktų institucijos, su kuriomis detalusis planas turi būti derinamas ar valstybinė teritorijų planavimo priežiūros institucija, arba kad egzistuočių priešastys, dėl kurių šios institucijos galėtų teikti neigiamą išvadą, nebuvo. Taip pat nebuvo duomenų ir apie tai, kad pakeistasis sprendinys aplinkai ar atskiriems asmenims sukeltų neigiamas pasekmes. Pareiškėjo atstovas apeliacinės instancijos teismo posėdžio metu patvirtino, kad tokie faktai nenustatyti. Atsižvelgdama į tai, teisėjų kolegija

panaikino pirmosios instancijos teismo sprendimą ir pareiškėjo skundą atmetė (2005 m. birželio 10 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A²-675/2005).

2.4. Vertindamas administracinių teismų galimybę teismo sprendimu pakeisti specialiojo teritorijų planavimo dokumentų sprendinius, Vyriausiasis administracinis teismas administracinėje byloje Nr. A¹⁴-951/2007 konstatavo, kad teismai neatlieka viešojo administravimo funkcijų, todėl teritorijų planavimo dokumento sprendinių keitimas teismo sprendimu, neatliekant viešojo administravimo procedūros, nėra galimas. Teisėjų kolegija nurodė, kad iš bylos medžiagos akivaizdu, jog ginčijami regioninio parko tvarkymo plano sprendiniai, susiję su ginčo sklypu, yra specialiojo planavimo procese dalyvavusių institucijų valios išraiška, todėl jie negali būti traktuojami kaip skaičiavimo, spausdinimo, faktinių duomenų neatitikimo ar kitokios techninės klaidos, ir taisomi Viešojo administravimo įstatymo 35 straipsnyje nustatyta tvarka (2007 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-951/2007).

V. Visuomenės dalyvavimas teritorijų planavimo procese

1. Viena iš pagrindinių sąlygų siekiant užtikrinti teritorijų planavimo proceso skaidrumą, asmenų teisių ir teisėtų interesų apsaugą bei derinimą, yra visuomenės ir (ar) atskirų jos narių įtraukimas į šį procesą. Pagrindinius klausimus, susijusius su visuomenės dalyvavimu minėtame procese, reglamentuoja Teritorijų planavimo įstatymo septintasis skirsnis „Teritorijų planavimo viešumas“. Išsamesnes bendrojo, specialiojo ir detaliojo teritorijų planavimo dokumentų projektų rengimo viešumą užtikrinančias procedūras bei visuomenės dalyvavimo teritorijų planavimo procese tvarką nustato Visuomenės dalyvavimo teritorijų planavimo procese nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. rugsėjo 18 d. nutarimu Nr. 1079¹⁶ (toliau – ir *Visuomenės dalyvavimo nuostatai*). Vyriausiasis administracinis teismas administracinėje byloje Nr. A³-64/2007 yra pažymėjęs, jog asmenų, kurių teisėms ir interesams turi įtakos teritorijų planavimas, dalyvavimas planuojant teritorijas yra itin svarbus teritorijų planavimo principas. Asmenų subjektnes teises dalyvauti detaliojo plano viešame svarstyme valdžios institucijos turi užtikrinti tokiu būdu, kad šios teisės būtų realios, o ne iliuzinės (2007 m. sausio 19 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A³-64/2007; taip pat žr. 2009 m. kovo 30 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-440/2009).

2. Visuomenės ir atskirų suinteresuotų asmenų dalyvavimas teritorijų planavimo procese turi būti užtikrinamas viso teritorijų planavimo proceso

¹⁶ Žin., 1996, Nr. 90-2099; 2007, Nr. 33-1190.

metu. Pačių Teritorijų bendrojo, specialiojo ir detaliojo planavimo viešumą užtikrinančių procedūrų sąrašas yra pateikiamas Visuomenės dalyvavimo nuostatų 5 punkte – visuomenės informavimas apie teritorijų planavimo dokumento projekto rengimo pradžią ir planavimo tikslus, apie tai, ar bus atliekamas strateginis pasekmių aplinkai vertinimas; konsultavimasis su suinteresuota visuomene (rengiant nacionalinio ir regiono lygmenų teritorijų planavimo dokumentus): viešas svarstymas (rengiant rajono ir vietovės lygmenų bendrojo, specialiojo ir detaliojo teritorijų planavimo dokumentų projektus): informavimas visuomenės informavimo priemonėse apie teritorijų planavimo dokumento projekto patvirtinimą Teritorijų planavimo įstatymo nustatyta tvarka. Paminėtina, jog Vyriausiasis administracinis teismas ne kartą yra pažymėjęs, kad minėtų procedūrų pažeidimai, sudarę kliūtis visuomenės narių dalyvavimui teritorijų planavimo procese, yra vienas iš pagrindų pripažinti parengtus teritorijų planavimo dokumentus neteisėtais (*pvz., 2006 m. lapkričio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-1828/2006; 2008 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-627/2008; 2009 m. kovo 30 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-440/2009*).

2.1. Teritorijų planavimo įstatymas nustato, kad bendrojo, specialiojo ir detaliojo teritorijų planavimo proceso parengiamojo etapo metu viešai paskelbiama apie priimtą sprendimą dėl teritorijų planavimo dokumentų rengimo pradžios ir planavimo tikslų. Visuomenės dalyvavimo nuostatų 13 punktas įtvirtina planavimo organizatoriaus pareigą viešai paskelbti apie pradedamo rengti teritorijų planavimo dokumento projektą (kartu nurodo, kam ir kokių adresu visuomenė gali teikti pasiūlymus, taip pat planavimo organizatoriaus, plano rengėjo adresus ir telefonus, elektroninio pašto ir interneto tinklalapio adresus) visuomenės informavimo priemonėse – valstybės valdymo institucijų sprendimus dėl nacionalinio lygmens teritorijų planavimo dokumentų rengimo – oficialiame leidinyje „Valstybės žinios“ ir šių institucijų interneto tinklalapiuose, o sprendimus dėl regiono lygmens teritorijų planavimo dokumentų rengimo – regiono laikraštyje ir šių institucijų interneto tinklalapiuose. Šių nuostatų 24.1 punkte nustatyta, jog planavimo organizatorius apie pradedamus rengti vietovės lygmens teritorijų planavimo dokumentus turi paskelbti vietiniame laikraštyje, savivaldybės interneto tinklalapyje ir seniūnijos, kurioje numatytas planavimas, skelbimų lentoje. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas laikosi nuomonės, kad tinkamas informavimas apie rengiamus teritorijų planavimo dokumentus aprėpia ne tik visuomenės informavimą spaudoje ir suinteresuotų asmenų informavimą raštu, bet ir tinkamą bei aiškų pačios teikiamos informacijos turinį, leidžiantį aiškiai

suprasti, kokia teritorija yra planuojama, rengiamo projekto tikslus, terminus ir kitą informaciją, kuri yra reikalinga, kad suinteresuotieji asmenys galėtų tinkamai pasinaudoti įstatymuose ir kituose teisės aktuose garantuojamomis teisėmis teritorijų planavimo procese. Administracinėje byloje Nr. A³-64/2007 sprendžiant klausimą dėl planavimo organizatoriaus spaudoje paskelbtos informacijos apie planuojamą rengti detalų planą tinkamumo, teisėjų kolegija nurodė, kad, kaip matyti iš skelbimo turinio, jame nebuvo nurodyta rengiamo projekto tikslai, rengimo terminai, viešo svarstymo etapai ir tvarka, nebuvo nurodyti planavimo organizatoriaus adresas ir telefonų numeriai, sprendimas rengti detalų planą, o apie pradedamą rengti detalų planą spaudoje paskelbta, praleidus 10 dienų terminą po sprendimo rengti detalų planą priėmimo. Skelbime buvo nurodyta, kad detalusis planas ruošiamas teritorijos Žirmūnų ir Kareivių gatvių sankirtoje, tačiau nekonkretizuota, kurioje sankirtos pusėje yra planuojama teritorija, planuojama teritorija nepakankamai detalizuota. Atsižvelgusi į tai, teisėjų kolegija įvertino, kad yra pagrįsti pareiškėjos argumentai, jog skelbimų tekstų formuluotės neleido jai suprasti, kad bus planuojama teritorija šalia jos gyvenamojo namo. Pareiškėja pagal skelbimo turinį negalėdama suprasti, kad yra planuojama gretima jos gyvenamosios aplinkos teritorija, negalėjo pateikti turimos reikšmingos informacijos apie tai, kad nebuvo priimtas miesto savivaldybės sprendimas, leidžiantis rengti detalų planą ginčo sklypui, todėl, teisėjų kolegijos teigimu, buvo pažeisti teisės aktų reikalavimai bei pareiškėjos subjektinė teisė dalyvauti jos skundžiamo detaliojo plano viešame svarstyme įstatymo numatytu būdu. Vyriausiasis administracinis teismas nusprendė, kad pirmosios instancijos teismas pagrįstai ir teisėtai panaikino skundžiamo sprendimo dalį, kuria patvirtintas detalusis planas minėtam sklypui (2007 m. sausio 19 d. *nutartis administracinėje byloje Nr. A³-64/2007*). Administracinėje byloje A⁵⁵⁶-440/2009, kaip vieną iš pagrindų patvirtintam detaliam planui panaikinti, nurodė aplinkybę, jog nors skelbimas apie pradedamus rengti teritorijų planavimo dokumentus vietinėje spaudoje buvo, tačiau jame nenurodyta: 1) rengimo terminai; 2) pasiūlymų teikimo tvarka; 3) viešos ekspozicijos ir viešo susirinkimo vieta ir laikas; 4) planavimo organizatoriaus ir projekto rengėjo adresas, elektroninio pašto ir interneto tinklalapio adresas. Be to, byloje nebuvo nustatyta duomenų apie šios informacijos pateikimą savivaldybės interneto tinklalapyje ir seniūnijos, kurioje numatytas planavimas, skelbimų lentoje. Teismas panaikino Kauno miesto savivaldybės tarybos sprendimą patvirtinti atitinkamos teritorijos detalų planą (2009 m. kovo 30 d. *sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-440/2009*).

2.1.1. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog asmens teisių pažeidimas dėl reikalavimų informacijai apie planuojamus rengti teritorijų planavimo dokumentus nesilaikymo, turi būti akivaizdus, betarpiškai kliudantis asmeniui įgyvendinti įstatymo nustatytas teises ar teisėtus interesus. Administracinėje byloje Nr. A⁴-247/2005, vertindama pareiškėjų argumentus, kad informacija apie detalaus plano projekto svarstymą pateikta netinkamai – nenurodant projekto svarstymo būdo – Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija nurodė, kad apie ginčijamo detalaus plano rengimą supaprastinta tvarka, nurodant projektą rengiantį subjektą ir telefonus informacijai gauti, buvo paskelbta rajono laikraštyje ir, nors informacijoje apie rengiamą detalų projektą nebuvo nurodytas viešo svarstymo būdas (supaprastinta tvarka), tačiau tai nėra esminis įstatymo pažeidimas, kurio pagrindu būtų galima panaikinti ginčijamą sprendimą, nes informacijoje nurodyti telefonų numeriai leido kiekvienam suinteresuotam asmeniui paskambinus gauti norimą informaciją, taip pat ir informaciją apie projekto svarstymą. Teisėjų kolegijos nuomone, nepakankamai išsami informacija spaudoje dėl pareiškėjų neveikimo (spaudos ir skelbimo apie detalaus plano rengimą neskaitymo) negali būti pripažinta kaip juos klaidinanti ir trukdanti realizuoti savo teises (2005 m. vasario 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-247/2005). Administracinėje byloje Nr. A⁷-1638/2005 teisėjų kolegija nurodė, kad jeigu nagrinėjamoje byloje matyti, jog asmuo jam garantuojamomis teisėmis naudojosi visa apimtimi (šioje administracinėje byloje nustatyta, jog pareiškėjas žinojo apie viešo svarstymo procedūras, jose dalyvavo, teikė savo pastabas ir siūlymus dėl detaliojo plano projekto), tai aplinkybė, kad paskelbta informacija apie viešą svarstymą su visuomene neatitiko teisės aktų nustatyto turinio reikalavimų, nesudaro pagrindo naikinti sprendimą, kuriais patvirtinti teritorijų planavimo dokumentai (2005 m. lapkričio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-1638/2005).

2.1.2. Vertinant, kokiuose spaudos leidiniuose turi būti informuojama apie rengiamus teritorijų planavimo dokumentus, paminėtina Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. lapkričio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-1931/2006, kurioje teisėjų kolegija nurodė, kad teisės aktuose nėra nuostatų, kuriomis remiantis vietinė spauda būtų skirstoma į populiarią, labiau skaitomą vietinių gyventojų bei nepopuliarią, ir dėl to savivaldos institucijoms tektų pareiga skelbimus talpinti į pačius populiariausius tarp vietinių gyventojų leidinius.

2.1.3. Teritorijų planavimo įstatymo 31 straipsnio 1 dalis taip pat nustato, jog detaliojo planavimo organizatorius apie žemės sklypo ar

grupės žemės sklypų teritorijos planavimo dokumentų rengimo pradžią bei planavimo tikslus raštu informuoja kaimyninių žemės sklypų valdytojus ir naudotojus, taip pat detaliųjų planų rengimo taisyklėse nustatyta tvarka prie planuojamos teritorijos įrengia stendą su šia informacija. Ši nuostata detalizuojama Visuomenės dalyvavimo nuostatų 24.3 punkte, nustatančiame, kad informaciją apie vietovės lygmens teritorijų planavimo dokumentus planavimo organizatorius turi raštu pateikti planuojamos teritorijos žemės sklypų valdytojams ir naudotojams, taip pat planuojamos teritorijos kaimyninių žemės sklypų valdytojams ir naudotojams jų deklaruotos gyvenamosios vietos ar buveinės adresu. Vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad asmuo, tapęs detaliojo teritorijų planavimo organizatoriumi, įgyja pareigą atitinkamai raštu informuoti kaimyninių žemės sklypų valdytojus ir naudotojus apie pradedamą detalių planavimą šio proceso parengiamojo etapo metu. Teismas yra pabrėžęs, kad šios detaliojo teritorijų planavimo procedūros pažeidimas laikytinas esminiu ir pažeidžiančiu teisės aktais išskirtas žemės sklypo, besiribojančio su detaliai planuojamu, savininko teises (2008 m. kovo 26 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-585/2008). Administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-440/2009 teisėjų kolegija pažymėjo, jog nustatydami tokį teisinį reglamentavimą teisės aktų leidėjai siekė užtikrinti maksimalų teritorijos planavimo viešumą ir tam, kad būtų pasiektas šis tikslas, nustatė aukštus standartus, tai reiškia, kad planavimo organizatorius privalo ne tik bendrai paskelbti apie pradedamą rengti detalių planą, bet ir asmeniškai raštu informuoti labiausiai arba galimai labiausiai suinteresuotus asmenis (2009 m. kovo 30 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-440/2009). Teisės aktai nenustato, koku būdu planavimo organizatorius turi raštu informuoti (paprastu, registruotu laišku, per antstolius ar pan.) apie pradedamus rengti teritorijų planavimo dokumentus. Tačiau Vyriausiasis administracinis teismas yra atmetęs suinteresuotų asmenų argumentus, kad planavimo organizatorius turi pareigą pasinaudoti kurjerių tarnybos, antstolių paslaugomis (2007 m. vasario 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-102/2007).

2.2. Vadovaujantis Teritorijų planavimo įstatymo 31 straipsnio 3 dalimi, visuomenę su parengtais teritorijų planavimo dokumentais supažindina planavimo organizatorius ar jo įgaliotas asmuo konsultavimosi bei viešojo svarstymo metu. Šioje nuostatoje taip pat nustatyti minimalūs terminai visuomenei susipažinti su parengtais planais, įskaitant viešosios ekspozicijos trukmę. Administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-627/2008 teisėjų kolegija pripažino faktą, jog planavimo organizatorius nustatė trumpesnę terminą susipažinti su

parengtu detaliojo plano projektu, nei reikalauja teisės aktai. Atsižvelgdama ir į kitus nustatytus pažeidimus, teisėjų kolegija atmetė atsakovo apeliacinį skundą (2008 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-627/2008). Teritorijų planavimo įstatymo 31 straipsnio 4 dalis nustato, kad planavimo organizatoriai apie parengtą teritorijų planavimo dokumentą, susipažinimo su juo, svarstymo tvarką, vietą ir laiką turi paskelbti spaudoje ir sprendimą rengti teritorijų planavimo dokumentą priėmusios valstybės institucijos ar savivaldybės interneto tinklalapyje. Teritorijų planavimą reglamentuojantys teisės aktai nustato bendruosius turinio reikalavimus informacijai apie parengtą teritorijų planavimo dokumentą, o skelbiama informacija turi būti išsami ir aiški užtikrinant asmenų subjektyvias teises dalyvauti teritorijų planavimo dokumentų viešame svarstyme įstatymo numatytu būdu (2007 m. sausio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A³-64/2007).

2.3. Teritorijų planavimo įstatymo 32 straipsnio 1 dalis nustato, kad pasiūlymai dėl teritorijų planavimo dokumentų planavimo organizatoriui teikiami raštu per visą teritorijų planavimo dokumentų rengimo laikotarpį iki viešojo susirinkimo ir jo metu, taip pat konsultavimosi metu. Kaip pabrėžė Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-677/2009, būtent iki šio teritorijų planavimo proceso etapo bei jo metu galimas pasiūlymų teikimas dėl bendrojo plano (2009 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-677/2009).

2.3.1. Visuomenės dalyvavimo nuostatų 9 punktą nustato, kad planavimo organizatorius pasiūlymus dėl vietovės lygmens detaliųjų ir specialiųjų planų pateikusiems asmenims atsako raštu ne vėliau kaip per 20 darbo dienų, o pasiūlymus dėl bendrųjų planų ir aukštesnio nei vietovės lygmens specialiųjų planų sprendinių pateikusiems asmenims atsako raštu ne vėliau kaip per 30 darbo dienų po pasiūlymų gavimo dienos. Atmesdamas pasiūlymą planavimo organizatorius nurodo pasiūlymo atmetimo motyvą. Vadovaujantis Teritorijų planavimo įstatymo 32 straipsnio 2 dalimi, toks atsakymas gali būti apskūstas valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekančiai institucijai per mėnesį nuo jo gavimo dienos. Valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekanti institucija per 20 darbo dienų nuo skundo gavimo dienos pateikia motyvuotą atsakymą, kuris įstatymų nustatyta tvarka gali būti apskūstas teismui. Vyriausiasis administracinis teismas administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-898/2008 yra pažymėjęs, jog teritorijų planavimo įstatymo 32 straipsnio 2 dalyje numatytas teisminis ginčo dėl pateiktų pasiūlymų nagrinėjimas (tokio nagrinėjimo laikas) negali būti

laikomas planavimo baigiamojo etapo dalimi, t. y. teisminis tokio ginčo nagrinėjimas (kuris vyksta pagal specialius teisminiam procesui skirtus įstatymus ir laiko aspektu nėra saistomas Teritorijų planavimo įstatymo nuostatų) nebūtinai turi sutapti su planavimo baigiamojo etapo laiku, o teismo po šio etapo pasibaigimo priimtas procesinis dokumentas turi būti priimtas dėl nagrinėjamo ginčo esmės ir nepraranda savo teisinės reikšmės net ir pasibaigus Teritorijų planavimo įstatymo 10 straipsnio 5 dalyje numatytam baigiamajam bendrojo teritorijų planavimo proceso etapui (2008 m. birželio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-898/2008).

2.3.2. Teritorijų planavimo įstatymo 32 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad planavimo organizatorius, išnagrinėjęs visuomenės pateiktus pasiūlymus, parengia priimtą ir motyvuotai atmetę pasiūlymų apibendrinančią medžiagą, kurią kartu su parengtais teritorijų planavimo dokumentais teikia teritorijų planavimo dokumentą derinančioms institucijoms. Vyriausiasis administracinis teismas yra išaiškinęs, kad minėtoje normoje aptariamai pasiūlymai nėra privalomi planavimo organizatoriui. Tai parodo sąvokos „pasiūlymai“ lingvistinis aiškinimas bei pats šios teisės normos turinys, iš kurio matyti, kad gavęs nurodytus pasiūlymus, planavimo organizatorius turi diskreciją į juos atsižvelgti arba neatsižvelgti. Tačiau aptariamose teisės normose yra nustatytas planavimo organizatoriui bei valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekančiai institucijai privalomo elgesio modelis – laikytis joje nustatytos pasiūlymų nagrinėjimo procedūros bei, atmetus gautus pasiūlymus, motyvuotai raštu pranešti apie tai pasiūlymus pateikusiam asmeniui. Todėl kiekvienu konkrečiu atveju administraciniais teismams yra būtina patikrinti, ar buvo laikomasi nurodytų reikalavimų ir, nustatčius tam tikrus šių reikalavimų pažeidimus, vertinti juos pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 89 straipsnyje nustatytus kriterijus, t. y. išaiškinti, ar nustatyti procedūriniai pažeidimai gali būti laikomi esminiais šio įstatymo 89 straipsnio 1 dalies 3 punkto taikymo prasme, ar teismui skundžiamas valstybinės teritorijų planavimo priežiūrą atliekančios institucijos atsakymas dėl pasiūlymų atmetimo gali būti pripažintas teisėtu Administracinių bylų teisenos įstatymo 89 straipsnio 1 dalies 1 ir 2 punktų taikymo prasme (2009 m. vasario 3 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-201/2009). Analogiškos pozicijos Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija laikėsi ir administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-135/2008, nurodydama, kad suinteresuoto asmens pateiktas pasiūlymas dėl bendrojo plano sprendinio planavimo organizatoriui nėra privalomas, tačiau jį planavimo organizatorius turi išnagrinėti ir, jei pasiūlymas nepriimamas, privaloma motyvuotai atsakyti.

Nepriklausomai nuo pasiūlymo priėmimo ar nepriėmimo, asmens pateiktas pasiūlymas turi būti įtrauktas į pasiūlymus apibendrinančią medžiagą. Ta aplinkybė, kad pareiškėjai po derinimo nebesutinka su bendrojo plano sprendiniais, nesudaro pagrindo pripažinti, kad bendrasis planas priimtas pažeidžiant visuomenės interesų derinimo mechanizmą (2008 m. sausio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁵-135/2008).

2.3.3. Minėta, kad planavimo organizatorius privalo įvertinti jam suinteresuotos visuomenės ar atskirų visuomenės narių pateiktas pastabas bei siūlymus ir, nors jie planavimo organizatoriui nėra privalomi, vis dėlto jis iš esmės turėtų atsižvelgti į tuos pasiūlymus, kurie susiję su įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtintomis asmenų teisėmis ir teisėtais interesais. Vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad tokius pasiūlymus pateikusio asmens teisių bei įstatymo saugomų interesų apsaugos užtikrinimo požiūriu, nurodyti pasiūlymai – tai būdas apsaugoti asmens teises bei įstatymų saugomus interesus administracinės procedūros (teritorijų planavimo procedūros) eigos metu. Pasiūlymus pateikusiam asmeniui pasinaudojus Teritorijų planavimo įstatymo 32 straipsnio 2 dalyje nustatyta galimybe kreiptis į teismą, jo nurodytos (tariamai) pažeistos teisės arba (tariamai) pažeisti šio asmens saugomi interesai gali būti ginami teismo Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka. Tai reiškia, kad materialiosios teisės taikymo aspektu teismas, nagrinėdamas tokio pobūdžio ginčą, turi nustatyti, ar asmuo (pareiškėjas) turi įstatymų nustatytas teises ar saugomus interesus, apie kurių pažeidimą jis teigia, taip pat nustatyti, ar jo (pareiškėjo) nurodyti pažeidimai buvo iš tikrųjų padaryti. To nenustačius, paduotas skundas materialiosios teisės taikymo prasme negali būti pripažintas pagrįstu (2009 m. vasario 3 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-201/2009). Administracinėje byloje Nr. A¹⁴-1240/2006 teisėjų kolegija pažymėjo, jog pareiškėjų norai, kad šalia jų gyvenamųjų namų nebūtų statomi nauji daugiabučiai pastatai, kad nepagausėtų gyventojų ir automobilių jų gyvenamojoje aplinkoje, kad nepadaugėtų triukšmo, kad aplink būtų statomi jų skonį ir pageidavimus atitinkantys pastatai ir panašiai, yra suprantami, tačiau šių pareiškėjų interesų negarantuoja ir negina įstatymas. Gyvenamųjų namų statyba ir su tuo tiesiogiai susijęs gyventojų, automobilių skaičiaus, triukšmo padidėjimas yra normalus reiškinys, kurį turėjo numatyti pareiškėjai, apsigyvendami ginčo teritorijoje. Nurodytų aplinkos veiksnių išaugimas, teisėjų kolegijos teigimu, galėtų būti draudžiamas tik tuo atveju, kai tai viršytų teisės aktuose įtvirtintas ribines normas (2006 m. rugpjūčio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-1240/2006). Administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-

167/2008 buvo nustatyta, jog skundžiamais detaliojo plano sprendiniais suplanuota teritorija patenka į numatomos Klaipėdos laisvąją ekonominę zoną, iš kurios visi šioje teritorijoje gyvenantys asmenys (nuolatiniai gyventojai) bus iškeldinti, o jų nekilnojamas turtas bus paimtas visuomenės poreikiams įstatymų nustatyta tvarka ir pagrindais. Pareiškėjai šioje byloje iš esmės siekė apginti savo teises gyventi sveikoje aplinkoje, o jų manymu, skundžiamo detaliojo plano sprendiniais ši jų teisė būtų pažeista. Kadangi iš to pareiškėjai kildino savo teisę apskusti nurodytą atsakovo sprendimą ir juo patvirtintą detalų planą, teisėjų kolegija, atsižvelgdama į tai, kad planuojama būsimo laisvosios ekonominės zonos teritorija, kurioje (įsteigus tokią zoną) neturi būti nuolatinių gyventojų (tuo pačiu ir pareiškėjų), konstatavo, jog pareiškėjų teisių ir interesų aplinkos apsaugos aspektu konfliktas nurodytu planu eliminuojamas. Administracinių bylų teisenos įstatymo 5 straipsnio 3 straipsnio 1 punkto bei 22 straipsnio 1 dalies taikymo požiūriu tai reiškia, kad skundžiamas detalusis planas (realizavus jo sprendinius ir įsteigus minėtą laisvąją ekonominę zoną) aplinkos apsaugos aspektu neturės įtakos pareiškėjų teisėms ir įstatymo saugomiems interesams (2008 m. vasario 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-167/2008).

3. Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje pripažįstama, jog teritorijos plano sprendinių keitimas, darantis įtaką ar galintis turėti įtakos asmenų teisėms bei pareigoms, po viešojo svarstymo procedūros pabaigos yra negalimas. Administracinėje byloje Nr. A¹⁴-54/2005 teisėjų kolegija nurodė, jog apeliančių teiginys, kad detaliojo plano sprendinių keitimas po viešojo svarstymo procedūros pabaigos yra teisėtas, prieštarauja ginčo teisinius santykius reglamentuojančioms teisės normoms. Aiškinant Teritorijų planavimo įstatymo nuostatas apeliančių pateikiamu būdu, Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos teigimu, būtų paneigta pati viešojo svarstymo procedūros prasmė – užtikrinti visuomenės ir suinteresuotų asmenų galimybę dalyvauti detaliojo plano rengime ir paveikti šį procesą taip, kad būtų užkirstas kelias jų teisių ir įstatymo saugomų interesų pažeidimams. Kaip nustatyta šioje byloje, dalis detaliojo plano sprendinių buvo pakeisti bei suderinti jau po viešo svarstymo procedūros, taip atimant galimybę suinteresuotiems asmenims ir visuomenės atstovams daryti įtaką jų tvirtinimui ar atmetimui. Teisėjų kolegija konstatavo, jog šį įstatymo nustatytos viešojo svarstymo procedūros pažeidimą pirmosios instancijos teismas pagrįstai įvertino kaip pagrindą, kuriam esant detalusis planas negalėjo būti patvirtintas, o tai sudaro savarankišką skundžiamo atsakovo įsakymo, kuriuo patvirtintas teritorijų planavimo dokumentas, panaikinimo pagrindą (2005 m. sausio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-54/2005).

VI. Procesiniai ginčų nagrinėjimo ypatumai

A. Išankstinė bylos, susijusios su teritorijų planavimu, nagrinėjimo ne teisme tvarka

1. Administracinių bylų teisenos įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad kiekvienas suinteresuotas subjektas turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas. Iš šios nuostatos matyti, jog teisė kreiptis į teismą turi būti realizuota įstatymų nustatyta tvarka, todėl tam tikriems ginčams spręsti įstatymai gali nustatyti ikiteisminę ginčų nagrinėjimo tvarką, kurios nesilaikymas yra pagrindas atsisakyti priimti skundą (ABTĮ 37 str. 2 d. 3 p.), o jei skundas jau priimtas – palikti jį nenagrinėtu, jei ikiteisimine ginčų nagrinėjimo tvarka dar galima pasinaudoti (ABTĮ 103 str. 1 p.), arba bylą nutraukti, jei šia tvarka pasinaudoti jau nebegalima (ABTĮ 101 str. 7 p.).

Teritorijų planavimo įstatymo 27 straipsnio 7 dalis nustato, kad ginčus, kilusius tarp planavimo sąlygas išdavusių institucijų ir (ar) planavimo organizatoriaus, taip pat derinimo ir svarstymo procedūros metu kilusius ginčus nagrinėja ir sprendimus priima teritorijų planavimo valstybinę priežiūrą atliekančios institucijos. Subjektų, atliekančių valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą sąrašas yra pateikiamas minėto įstatymo 34 straipsnio 2 dalyje.

1.1. Kadangi ikiteisminis ginčų nagrinėjimas teritorijų planavimo procese yra siejamas su valstybine teritorijų planavimo priežiūra, sprendžiant klausimus dėl ikiteisminės ginčų nagrinėjimo stadijos privalomumo, būtina nustatyti valstybinės teritorijų planavimo priežiūros pradžios ir pabaigos momentus.

1.1.1 Pažymėtina, jog Vyriausiasis administracinis teismas nuosekliai laikosi nuostatos, kad planavimo procesas (taip pat ir valstybinė teritorijų planavimo priežiūra) prasideda teritorijos planavimo sąlygų išdavimu. Nagrinėdama atskirąjį skundą dėl pirmosios instancijos teismo atsisakymo priimti skundą, administracinėje byloje Nr. AS¹⁸-507/2007 Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija pažymėjo, kad Detaliųjų planų rengimo taisyklių 36 punkte nurodyta, jog planavimo procesas laikomas pradėtu, išdavus planavimo sąlygas, ir baigiamas detaliojo plano patvirtinimu. Kadangi pareiškėjams ginčijamu Vilniaus miesto savivaldybės administracijos sprendimu nebuvo išduotos planavimo sąlygos, jie kreipėsi į teismą, siekdami sudaryti sutartį dėl detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo bei leidimo rengti detaliojo plano projektą. Esant šioms

aplinkybėms, teisėjų kolegija pripažino, kad pareiškėjų žemės sklypų detaliojo planavimo procesas nėra pradėtas ir ginčui, kilusiam iki detaliojo planavimo proceso pradžios, nėra taikomos Teritorijų planavimo įstatymo nuostatos dėl ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos. Atsižvelgdama į tai, teisėjų kolegija priėjo išvados, jog pirmosios instancijos teismas skundžiama nutartimi nepagrįstai atsisakė priimti pareiškėjų skundą, todėl ši nutartis naikintina (2007 m. lapkričio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁸-507/2007). Tai, kad planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimas nėra teritorijų planavimo proceso sudedamoji dalis ir savo ruožtu šiems ginčams netaikoma privaloma ikiteisminė ginčų nagrinėjimo tvarka, Vyriausiasis administracinis teismas nurodė ir administracinėje byloje Nr. AS⁸-605/2006, kartu pabrėždamas, jog planavimo organizatorius jau yra žinomas prieš prasidedant teritorijos planavimo parengiamajam etapui ir prieš kreipimąsi dėl planavimo sąlygų išdavimo, t. y. planavimo organizatoriaus tinkamumo (tuo pačiu ir jo teisių bei pareigų perdavimo) klausimas jau yra išspręstas prieš nurodytus veiksmus. Tai reiškia, kad šis klausimas nepatenka į Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo 34 straipsnio 1 dalyje apibrėžtą valstybinės teritorijų planavimo priežiūros sferą (2006 m. lapkričio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁸-605/2006; taip pat žr. 2006 m. spalio 27 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS¹¹-529/2006; 2007 m. lapkričio 15 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS¹⁷-505/2007).

1.1.2. Valstybinės teritorijų planavimo priežiūros pabaigos momentu Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje yra laikomas valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekančios institucijos išvados dėl parengto teritorijų planavimo dokumentų pateikimo momentas. Be to, pažymėtina, kad tais atvejais, kai į teismą kreipiamasi ginčijant atskirus teritorijų planavimo etapus ir procedūras, o kartu ir sprendimą, kuriuo patvirtintas teritorijų planavimo dokumentas, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra konstatavęs, kad tokiu atveju nereikia laikytis išankstinės ginčo sprendimo tvarkos reikalavimų (2006 m. birželio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁷-241/2006). Administracinėje byloje Nr. A¹⁴-86/2007 teisėjų kolegija konstatavo, kad teritorijų planavimo įstatymas nenustato išankstinės neteisminės tvarkos skundams dėl savivaldybės institucijų sprendimų, kuriais patvirtinti detalieji planai, pateikti. Įstatyme taip pat nėra nuostatos, pagal kurią asmuo, nepasinaudojęs teise pateikti skundą dėl detaliojo plano rengimo metu priimtų administracinių sprendimų, netektų teisės skusti savivaldybės institucijos sprendimo dėl detaliojo plano patvirtinimo (2006 m. sausio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-86/2007; taip pat žr. 2007 m. rugsėjo 14 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁰-753/2007).

1.2. Taigi, pagal paminėtą Vyriausiojo administracinio teismo praktiką, teritorijų planavimo procese dalyvaujantys asmenys privalo kreiptis į ikiteismines ginčų nagrinėjimo institucijas dėl sprendimų, priimtų teritorijų planavimo proceso stadijose nuo planavimo sąlygų išdavimo momento iki valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekančių institucijų išvados dėl parengtų teritorijos planavimo dokumentų pateikimo momento. Pastebėtina, kad priklausomai nuo teritorijų planavimo rūšies, lygmens bei paties skundžiamo teritorijų planavimo procese priimto sprendimo, ginčus nagrinėja skirtingos institucijos.

1.2.1. Kaip jau buvo minėta, pagal bendrąją taisyklę Teritorijų planavimo įstatymo 27 straipsnio 7 dalyje numatytus ginčus nagrinėja to paties įstatymo 34 straipsnio 2 dalyje išvardintos teritorijų planavimo valstybinę priežiūrą atliekančios institucijos.

Tai, kad teisės aktuose yra nustatyta dviejų pakopų ikiteisminė ginčų dėl savivaldybės lygmens bendrojo ir specialiojo bei detaliojo planavimo nagrinėjimo tvarka, Vyriausiasis administracinis teismas yra konstatavęs administracinėje byloje Nr. A¹⁷-1065/2007. Šioje byloje buvo nustatyta, kad pareiškėjas kreipėsi į Vilniaus apskrities viršininką, prašydamas sustabdyti teritorijų planavimo procedūrą, imtis veiksmų, kad būtų užkirstas kelias teisės normų, reglamentuojančių teritorijų planavimą, pažeidimams. Nesutikdamas su Vilniaus apskrities viršininko administracijos pateiktu atsakymu, jį apskundė Vilniaus apskrities administracinių ginčų komisijai, kuri nutraukė bylą kaip nežinybingą šiai institucijai. Teisėjų kolegija nurodė, jog valstybinės teritorijų planavimo priežiūros bendrąją tvarką nustato Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. balandžio 6 d. nutarimu Nr. 370¹⁷ (*toliau – ir Teritorijų planavimo valstybinės priežiūros nuostatai*), pagal kurių 20.4 punktą, valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekanti institucija, kuri, nagrinėtos faktinės situacijos atveju, yra apskrities viršininko administracija, nustatyta tvarka pagal jai priskirtą kompetenciją turi nagrinėti fizinių ir juridinių asmenų prašymus (skundus) teritorijų planavimo klausimais. To paties punkto pagrindu kita valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą vykdanči institucija – Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos – taip pat turi teisę nagrinėti fizinių ir juridinių asmenų prašymus (skundus) teritorijų planavimo klausimais, tačiau tik tada, kai jie pagal kompetenciją jau buvo išnagrinėti apskrities viršininko, bet jo priimtas sprendimas netenkina pareiškėjo. Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų

17 Žin., 1997, Nr. 34-851; 2004, Nr. 109-4075.

kolegijos nuomone, šios taisyklės aiškinimas suponavo išvadą, kad teisėkūros subjektas analizuojamoje teisės normoje teritorijų planavimo klausimais įtvirtino kelių pakopų ikiteisminę ginčo nagrinėjimo tvarką. Taigi, Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos teigimu, teritorijų planavimo klausimų ikiteisminis nagrinėjimas yra aiškiai išskirtas iš bendros ikiteisminės skundų (prašymų) nagrinėjimo tvarkos, kuria vadovaujasi administracinių ginčų komisijos, todėl Vilniaus apskrities administracinių ginčų komisija teisėtai pažymėjo, kad pareiškėjo pateiktas skundas dėl Vilniaus apskrities viršininko atsakymo į pareiškėjo skundą teritorijų planavimo klausimais jai nežinotinas (2007 m. lapkričio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-1065/2007; taip pat žr. 2008 m. gegužės 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A³⁹-746/2008; 2008 m. rugsėjo 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-1621/2008).

1.2.2. Teritorijų planavimo įstatymo 32 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta speciali 27 straipsnio 7 dalies atžvilgiu nuostata, nustatanti, jog planavimo organizatoriaus atsakymas į visuomenės pateiktus pasiūlymus dėl teritorijų planavimo dokumentų gali būti apskūstas valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekančiai institucijai per mėnesį nuo jo gavimo dienos, kuri per 20 darbo dienų nuo skundo gavimo dienos pateikia motyvuotą atsakymą, kuris savo ruožtu gali būti skundžiamas teismui. Paminėtina, kad nors Teritorijų planavimo įstatymas numato galimybę valstybinę teritorijų priežiūrą atliekančiai institucijai apskūsti planavimo organizatoriaus atsakymą, tačiau Vyriausiasis administracinis teismas iš esmės yra pripažinęs, jog planavimo organizatoriaus neveikimo atveju teisę kreiptis į minėtas institucijas nustato Viešojo administravimo įstatymas (2006 m. birželio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴-1039/2006). Skirtingai nei Teritorijų planavimo įstatymo 27 straipsnio 7 dalies taikymo atveju, Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija yra nurodžiusi, kad Teritorijų planavimo įstatymas ar kiti teisės aktai nenumato, kad apskrities viršininko administracijos sprendimas, priimtas išnagrinėjus skundą dėl planavimo organizatoriaus atmetų pasiūlymų dėl detaliojo plano, prieš kreipiantis į teismą, gali būti skundžiamas ir Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai. Teritorijų planavimo įstatymo 35 straipsnis tik išvardija valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekančių institucijų pagal kompetenciją vykdomas funkcijas ir nenustato sprendimų, priimtų atskirais teritorijų planavimo klausimais, apskundimo tvarkos. Vadovaujantis Teritorijų planavimo įstatymo 32 straipsnio 4 ir 5 punktais, Aplinkos ministerijos įgaliotai institucijai, t. y. Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai, gali būti skundžiami

tik tie apskrities viršininko administracijos sprendimai, kurie buvo priimti išnagrinėjus šio straipsnio 4 punkte nurodytų asmenų skundus, o ne skundus dėl planavimo organizatoriaus plano rengimo metu atmestų pasiūlymų (2008 m. liepos 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS³⁹-392/2008).

Paminėtina, kad Vyriausiasis administracinis teismas administracinėje byloje Nr. AS¹¹-219/2007 iš esmės yra pažymėjęs, jog išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijai pavedus planavimo organizatoriui iš naujo apsvarstyti visuomenės pateiktus planavimo pasiūlymus, planavimo organizatoriaus atsakymas, surašytas minėtos institucijos pavedimu, yra naujas atsakymas į pateiktus pasiūlymus, kuris gali būti apskūstas Teritorijų planavimo įstatymo 32 straipsnio 2 dalyje nustatyta tvarka. Kadangi dėl pastarojo Vilniaus miesto savivaldybės administracijos atsakymo į išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka instituciją – Vilniaus apskrities viršininko administraciją – nebuvo kreiptasi, teisėjų kolegija šioje byloje konstatavo, jog nebuvo laikytasi šiai bylų kategorijai įstatymų nustatytos bylos išankstinio nagrinėjimo ne per teismą tvarkos, o tai pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 37 straipsnio 2 dalies 3 punktą yra pagrindas atsisakyti priimti skundą (2007 m. gegužės 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹¹-219/2007).

2. Teritorijų planavimo įstatymo 32 straipsnio 3 dalyje nustatyta, jog asmenys, kurie mano, kad patvirtintų teritorijų planavimo dokumentų sprendiniai pažeidžia jų teises ar teisėtus interesus, gali atitinkamus teritorijų planavimo dokumentus apskūsti valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekančioms institucijoms arba teismui. Iš šios nuostatos matyti, jog nurodytu atveju galima kreiptis tiek į ginčus ne teismo tvarka nagrinėjančias institucijas, tiek į teismą. Tuo tarpu vadovaujantis Teritorijų planavimo įstatymo 32 straipsnio 4 dalimi, suinteresuotai visuomenei priskiriamais asmenims, nesutinkantiems su patvirtintais teritorijų planavimo dokumentų sprendiniais, yra privaloma ikiteisminė ginčų nagrinėjimo tvarka.

2.1. Administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-1661/2008 Vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas visuomeninės organizacijos (pareiškėjas), kuris, vadovaujantis Teritorijų planavimo įstatymo 2 straipsnio 31 dalimi, gali būti priskirtas suinteresuotai visuomenei, skundą, nurodė, kad pagal Teritorijų planavimo įstatymo 32 straipsnio 4 ir 6 dalis, pareiškėjas kaip suinteresuota visuomenė, visų pirma dėl ginčijamo detaliojo plano sprendinių teisėtumo turėjo kreiptis į apskrities viršininko administraciją arba į Vyriausybės ar Aplinkos ministerijos įgaliotą instituciją pagal šio įstatymo 34 straipsnio 2 dalyje nustatytą kompetenciją. Nesutikdamas su

apskrities viršininko administracijos sprendimu dėl jo kreipimosi, skundą turėjo paduoti pagal nustatytą kompetenciją Vyriausybės ar Aplinkos ministerijos įgaliotai institucijai, ir tik po to, nesutikdamas su Vyriausybės ar Aplinkos ministerijos įgaliotos institucijos sprendimu, galėjo dėl viešojo intereso gynimo kreiptis į teismą. Kartu teisėjų kolegija pažymėjo, kad pagal Teritorijų planavimo įstatymo 32 straipsnio 3 dalį pareiškėjai gali tiesiogiai (nesilaikydami išankstinės nagrinėjimo ne per teismą tvarkos) kreiptis į teismą teisminės gynbos tik Administracinių bylų teisenos įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje nurodytu pagrindu, t. y. tik dėl tikrai ar tariamai pažeistos ar ginčijamos jų teisės arba įstatymų saugomo intereso, turint tikslą apginti aiškiai identifikuotą materialinės teisės normų saugomą teisę ar interesą. Kadangi byloje įrodymų, kurie patvirtintų, kad ginčijamais administraciniais aktais buvo pažeistos visuomeninės organizacijos, kaip juridinio asmens, subjektinės teisės ar jos narių teisės, nebuvo ir nesilaikyta ikiteisminės ginčų nagrinėjimo tvarkos, teisėjų kolegija atsisakė tenkinti pareiškėjų skundą (2008 m. spalio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-1661/2008).

2.2. Teisę visuomeninėms organizacijoms ginti viešąjį interesą aplinkosaugos srityje, įskaitant ir teritorijų planavimą, taip pat suteikia Konvencija dėl teisės gauti informaciją, visuomenės dalyvavimo priimančioms sprendimams ir teisės kreiptis į teismus aplinkosaugos klausimais, priimta 1998 m. birželio 25 d. Orhuse (dar vadinama Orhuso konvencija)¹⁸. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pripažįsta visuomeninių organizacijų, padedančių spręsti aplinkosaugos problemas, teisę kreiptis į administracinę teismą dėl viešojo intereso gynimo, tačiau šios organizacijos, siekiančios apginti viešąjį interesą teisme, privalo pasinaudoti privaloma išankstinio ginčo nagrinėjimo ne teisme tvarka, jei tai numato įstatymas (2008 m. vasario 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²⁰-150/2008).

B. Tam tikri ginčų, susijusių su teritorijų planavimu, nagrinėjimo teisme ypatumai

1. Išnagrinėjus skundą ginčus ne teismo tvarka nagrinėjančioje institucijoje, kai tokia išankstinio nagrinėjimo procedūra yra privaloma, skundas (prašymas) dėl teritorijų planavimo dokumentų ar (ir) teritorijų planavimo procese priimtų sprendimų (ikiteisminės ginčų nagrinėjimo institucijos sprendimo) bei kompetentingų viešojo administravimo subjektų veiksmų (neveikimo), teisės aktų nustatyta tvarka ir terminais

¹⁸ Žin., 2001, Nr. 73-2572.

pateikiamas teismui. Pažymėtina, kad tam tikrais atvejais ginčas dėl teritorijų planavimo procese priimtų sprendimų ar atitinkamų subjektų veiksmų (neveikimo) yra glaudžiai susijęs su teisiniais santykiais, iš kurių kylantys klausimai paprastai gali būti sprendžiami ne administracinių, bet bendrosios kompetencijos teismų. Kilusius ginčus dėl teisingumo sprendžia speciali teisėjų kolegija (*toliau – ir Specialioji teisingumo kolegija*) Administracinių bylų teisenos įstatymo 21 straipsnyje nustatyta tvarka. Pagrindinis kriterijus, pagal kurį yra atibojama bendrosios kompetencijos teismo ir administracinio teismo kompetencija yra teisių santykių, iš kurių kyla ginčas prigimtis (*Specialiosios teisingumo kolegijos 2007 m. vasario 28 d., 2007 m. liepos 3 d. nutartys*). Šiuo atžvilgiu Specialiosios teisingumo kolegijos praktikoje ne kartą buvo pažymėta, kad administravimo subjektų veikla planuojant teritoriją yra viešosios teisės normomis reglamentuojama veikla ir šių subjektų priimti sprendimai dėl teritorijų planavimo laikytini administraciniais, todėl, pagal bendrąją taisyklę, šie ginčai nagrinėtini administraciniuose teismuose (*Specialiosios teisingumo kolegijos 2003 m. spalio 9 d., 2005 m. gruodžio 5 d., 2006 m. spalio 24 d., 2007 m. liepos 2 d., 2009 m. sausio 9 d. nutartys*). Pavyzdžiui, Specialioji teisingumo kolegija sprendė teisingumo klausimą bylos, kurioje pareiškėjas reikalavo įvykdyti su atsakovu sudarytos sutarties dėl privataus žemės sklypo, paimamo visuomenės poreikiams, kompensavimo nuostatą – patvirtinti parengtą pareiškėjams priklausančios teritorijos detalų planą. Šiuo atveju kolegija pripažino, jog ginčas iš esmės buvo keliamas detaliojo planavimo procese ir yra administracinio pobūdžio – pareiškėjai nesutiko su atsakovo priimtu sprendimu dėl pateikto tvirtinti detaliojo plano ir siekė, kad atsakovas būtų įpareigotas patvirtinti parengtą detalų planą. Pareiškėjų skunde nurodytas reikalavimas įpareigoti atsakovą vykdyti tarp jo ir pareiškėjų sudarytą sutartį aptariamo ginčo administracinio pobūdžio nekeičia. Kaip pažymėjo Specialioji teisingumo kolegija, šis pareiškėjų reikalavimas buvo tiesiogiai susijęs su reikalavimu įpareigoti atsakovą patvirtinti detalų planą, nes detaliojo plano patvirtinimas ir yra pareiškėjų siekiamas sutarties įvykdymas. Be to, ir pats tarp pareiškėjų ir atsakovo sudarytoje sutartyje išreikštas atsakovo įsipareigojimas parengti atitinkamą detalų planą savo esme nėra civilinis. Šis įsipareigojimas nukreiptas į detaliojo planavimo santykius ir yra administracinio pobūdžio (*Specialiosios teisingumo kolegijos 2009 m. gegužės 28 d. nutartis*). Kitoje byloje teisėjų kolegija konstatavo, kad sutarties dėl detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo sudarymas tarp fizinio asmens ir savivaldybės nekeičia susiformuojančių

teisinių santykių – jie išlieka administraciniai (*Specialiosios teisingumo kolegijos 2007 m. liepos 2 d.*).

Kaip yra pažymėjusi Specialioji teisingumo kolegija, viena iš taisyklių, sprendžiant dėl bylų rūšinio priskirtinumo, yra ta, kad administracinių teismų kompetencijai paprastai priskirtinas nagrinėjimas ginčų, kurių išsprendimas nesiejamas su tolesniu kokio nors civilinio teisinio ginčo išsprendimu. Bendrosios kompetencijos teismų kompetencija, esanti platesnė pagal savo pobūdį, turi apimti tuos atvejus, kai ginčas nėra grynai administracinio pobūdžio. Be to, bendrosios ir administracinių teismų kompetencijos atribojimo klausimas turi būti sprendžiamas tokiu būdu, kuris yra labiausiai priimtinas žmonėms ir užtikrintų Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnio 1 dalyje garantuotą žmogaus teisę į operatyvų teismo procesą (*Specialiosios teisingumo kolegijos 2006 m. liepos 14 d., 2008 m. sausio 22 d. nutartys; Lietuvos Aukščiausiojo Teismo Civilinių bylų skyriaus išplėstinės teisėjų kolegijos 2000 m. spalio 31 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-7-989/2000*). 2009 vasario 18 d. nutartimi Specialioji teisėjų kolegija konstatavo, jog nors pareiškėjų siekis panaikinti detalų planą buvo administracinio pobūdžio, vis dėlto aplinkybė, jog byloje buvo siekiama nugincyti ir nuosavybės įgijimo (praradimo) pagrindus – žemės sklypų paėmimą visuomenės poreikiams, lemia, jog ši byla, kaip susijusi tiek su administraciniais, tiek su civiliniais teisiniais santykiais, turi būti nagrinėjama bendrosios kompetencijos teisme, kurio kompetencija yra platesnė (Civilinio proceso kodekso 26 str. 2 d.).

Taigi administracinis teismas, sprenddamas skundo (prašymo, pareiškimo), kuriame reiškiami tiek iš administracinių, tiek iš civilinių teisinių santykių kylantys reikalavimai, priėmimo klausimą, privalo nustatyti, ar jis yra teisingas administraciniam teismui, o kilus abejonių dėl rūšinio bylos teisingumo – kreiptis į Specialiąją teisingumo kolegiją.

2. Vadovaujantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 5 straipsnio 1 dalimi, kiekvienas suinteresuotas subjektas turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas (apie procesinius viešojo intereso gynimo ypatumus žr. „*Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos, nagrinėjant bylas pagal viešąjį interesą ginančių subjektų skundus (prašymus), apibendrinimą*“¹⁹).

2.1. Kadangi detalieji planai bei tam tikri specialiojo teritorijų planavimo dokumentai yra individualūs teisės aktai, Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje laikomasi nuostatos, jog teismas kiekvienu konkrečiu atveju turi

19 Administracinė jurisprudencija Nr. 6 (16), 2008. p. 325–362.

patikrinti ir nustatyti, ar asmuo, kuris kreipėsi dėl nurodytos pažeistos teisės (įstatymų saugomo intereso) gynimo, tokią teisę (įstatymų saugomą interesą) turi (pvz., 2007 m. kovo 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-316/2007; 2009 m. balandžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴⁶-213/2009).

2.2. Tuo tarpu bendrojo, o tam tikrais atvejais – ir specialiojo teritorijų planavimo dokumentai Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje pripažįstami norminiais administraciniais aktais, o skundų dėl šių teritorijos planavimo dokumentų nagrinėjimas administraciniuose teismuose turi tam tikrų ypatumų.

Norminio administracinio teisės akto teisėtumas ryšium su individualia administracine byla gali būti tiriamas pagal bendrosios kompetencijos teismo arba administracinio teismo, jei jis pats neturi teisės nagrinėti atitinkamo norminio administracinio akto teisėtumą, kreipimasi (Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 str.). Jei tam tikro norminio administracinio akto teisėtumo tyrimas yra priskirtas individualią bylą nagrinėjančio administracinio teismo kompetencijai, toks teismas gali pats pradėti atitinkamą tyrimą (ABTĮ 111 str. 3 d.). Subjektų, turinčių teisę kreiptis į administracinę teisimą su abstrakčiu prašymu ištirti norminio administracinio akto teisėtumą, sąrašas yra pateikiamas Administracinių bylų teisenos įstatymo 110 straipsnio 1 ir 2 dalyse. Taigi, kaip matyti iš paminėto, tik įstatyme nurodytų subjektų prašymu gali būti pradedama norminio administracinio akto teisėtumo patikra.

Pažymėtina, kad net ir tais atvejais, kai asmuo kelia ginčą dėl konkrečių bendrojo plano sprendinių, nustatytų jo valdomo ir (ar) naudojamo žemės sklypo atžvilgiu, Vyriausiasis administracinis teismas yra ne kartą konstatavęs, jog jei šie asmenys nepatenka į Administracinių bylų teisenos įstatymo 110 straipsnyje išvardintų subjektų sąrašą, jie negali kreiptis į administracinę teisimą su prašymu panaikinti šį norminį aktą ar jo dalį. Administracinėje byloje Nr. AS¹⁷-301/2007 teisėjų kolegija pripažino, kad pirmosios instancijos teismas pagrįstai atsisakė priimti pareiškėjo skundą dėl bendrojo plano dalies, kuria buvo pakeistas pareiškėjui priklausančio žemės sklypo naudojimo būdas, panaikinimo ir įpareigojimo organizuoti bendrojo plano dalies pakeitimo procedūrą, nes pareiškėjas nebuvo tinkamas subjektas paduoti prašymą ištirti (panaikinti) norminio administracinio akto teisėtumą. Teisėjų kolegija pažymėjo, kad pareiškėjas turėtų teisę prašyti ištirti norminio administracinio akto teisėtumą, jeigu teisme būtų nagrinėjama konkreti byla dėl jo teisių pažeidimo (2007 m. liepos 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁷-301/2007; taip pat žr. 2007 m. rugsėjo 6 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS⁵-324/07).

2.3. Vertinant asmenų galimybę teisme ginčyti dar neįsigaliojusius teritorijų planavimo dokumentų sprendinius, paminėtina, jog Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-635/2008, nagrinėdama pareiškėjo prašymą panaikinti dar tik numatomų priimti (projekto) bendrojo plano sprendinius, nurodė, kad negaliojantis teisės aktas (bendrasis planas) negali pažeisti pareiškėjo teisių ar įstatymais saugomų interesų, todėl tenkinti reikalavimą – panaikinti dar negaliojančią teisės aktą – nėra pagrindo (*2008 m. gegužės 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴³⁸-635/2008*).

3. Nei Teritorijų planavimo įstatymas, nei kiti teritorijų planavimą reglamentuojantys teisės aktai nenustato konkrečių terminų, per kuriuos asmenys privalo kreiptis į administracinius teismus su skundu (prašymu) dėl teritorijų planavimo procese priimtų sprendimų ar kompetentingų viešojo administravimo subjektų veiksmų (neveikimo), todėl šiems skundams paduoti taikomi bendrieji Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyti terminai (*pvz., 2009 m. kovo 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴³-157/2009*). Vadovaujantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 straipsnio 1 ir 2 dalimis, jeigu specialus įstatymas nenustato kitaip, skundas (prašymas) administraciniam teismui paduodamas per vieną mėnesį nuo skundžiamo akto paskelbimo arba individualaus akto ar pranešimo apie veiksmą (neveikimą) įteikimo suinteresuotai šaliai dienos arba per du mėnesius nuo dienos, kai baigiasi įstatymo ar kito teisės akto nustatytas reikalavimo įvykdymo terminas. Jeigu viešojo administravimo subjektas vilkina atitinkamo klausimo nagrinėjimą ir nustatytu laiku jo neišsprendžia, toks neveikimas (vilkinimas) gali būti apskūstas per du mėnesius nuo dienos, kai baigiasi įstatymo ar kito teisės akto nustatytas klausimo išsprendimo laikas.

3.1. Kadangi tam tikriems ginčams dėl teritorijų planavimo procese priimtų sprendimų (viešojo administravimo subjektų veiksmų (neveikimo)) yra numatyta privaloma išankstinė ginčų nagrinėjimo tvarka, atkreiptinas dėmesys į Administracinių bylų teisenos įstatymo 32 straipsnio 1 ir 2 dalis, kuriose nustatyta, jog atitinkamos administracinių ginčų komisijos ar kitos išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucijos sprendimą būtina apskūsti per dvidešimt dienų nuo sprendimo gavimo dienos arba per du mėnesius nuo dienos, iki kurios turėjo būti priimtas minėtos institucijos sprendimas. Administracinėje byloje Nr. AS¹⁰-144/2007 Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija, nustačiusi, kad Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos 2006 m. rugsėjo 18 d. sprendimą, priimtą išnagrinėjus pareiškėjo

skundą išankstinio ginčo nagrinėjimo ne teismo tvarka, pareiškėjas gavo 2006 m. lapkričio 9 d., ir patvirtinusi, jog paskutinė termino skundui paduoti diena buvo 2006 m. lapkričio 29 d., pripažino, jog pareiškėjo 2007 m. sausio 8 d. išsiųstas skundas yra pateiktas praleidus įstatyme nustatytą terminą (2007 m. balandžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁰-144/2007).

3.2. Aktas laikomas asmeniui paskelbtu, kai jis sužinojo ar turėjo sužinoti, kas ir kada priėmė administracinį aktą bei koks yra jo turinys. Tokios Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 straipsnio 1 dalies nuostatų aiškinimo taisyklės laikomasi Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje (pvz., 2006 m. spalio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁴-455/2006; 2006 m. spalio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS²-437/2006; 2006 m. spalio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁷-301/2006). Patvirtinti teritorijų planavimo dokumentai, pagal šiuo metu galiojančius teisės aktus, privalo būti viešai paskelbti teisės aktų nustatyta tvarka (Teritorijų planavimo įstatymo 11 str. 10 ir 11 d., 18 str. 8 d., 26 str. 8 d.). Todėl paprastai Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje pripažįstama, jog asmens sužinojimo apie patvirtintą teritorijų planavimo dokumentą data, nuo kurios turi būti skaičiuojama termino kreiptis į teismą eigos pradžia, yra sprendimo, kuriuo minėti dokumentai patvirtinti, viešo paskelbimo momentas (pvz., 2009 m. balandžio 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶³-212/2009; 2008 m. gruodžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶³-668/2008). Tačiau šiuo atžvilgiu paminėtina, kad iki 2004 m. gegužės 1 d. galiojęs Teritorijų planavimo įstatymas, kurio nuostatos taip pat yra taikomos visiems iki minėto termino pradėtiems rengti specialiesiems ir detaliesiems teritorijų planavimo dokumentams, nenumatė taisyklių dėl sprendimų, kuriais patvirtinti teritorijų planai, viešo skelbimo. Todėl Vyriausiasis administracinis teismas, sprenddamas termino skundams dėl minėtų sprendimų paduoti skaičiavimo klausimus, ne vienoje administracinėje byloje yra konstatavęs, kad Administracinių bylų teisenos įstatymo 33 straipsnio 1 dalyje numatytas terminas minėtam skundui paduoti skaičiuotinas nuo faktinio sužinojimo apie tokį sprendimą momento (pvz. 2005 m. spalio 20 d. nutartis administracinėje byloje AS⁵-383/2005; 2006 m. vasario 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷-850/2006; 2006 m. birželio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. Nr. AS⁷-241/2006; 2009 m. vasario 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁴⁴²-76/2009).

4. Ginčų dėl teritorijų planavimo dokumentų ar šių dokumentų rengimo procese priimtų bei tam tikras teises ir pareigas sukeliančių administracinių aktų nagrinėjimas administraciniuose teismuose gali užsitęsti, o atitinkamų planavimo dokumentų sprendinių ar kitų teritorijų planavimo procese

priimamų sprendimų įgyvendinimas gali sukelti tam tikrą poveikį aplinkai, asmenų teisėms bei teisėtiems interesams. Tai savo ruožtu gali lemti, jog galutiniai teismo sprendimai gali negarantuoti, kad skundą (prašymą) pateikusio asmens teisės ir laisvės bus efektyviai įgyvendintos. Todėl daugeliu atveju, sprendžiant administracinius ginčus šioje visuomeninių teisinių santykių srityje, kyla klausimas dėl reikalavimų užtikrinimo priemonių taikymo poreikio. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pažymėjęs, kad sprenddamas reikalavimo užtikrinimo priemonių taikymo klausimą, teismas turi ne tik formaliai konstatuoti, kad netaikius reikalavimo užtikrinimo priemonių, teismo sprendimo įvykdymas gali tapti sudėtingesnis, bet taip pat įvertinti, kokias pasekmes gali sukelti tokių priemonių taikymas kitų suinteresuotų asmenų interesams. Kitaip tariant, sprendžiant reikalavimo užtikrinimo priemonės taikymo klausimą, būtina vadovautis taip pat ir proporcingumo kriterijumi: įvertinti, ar sunkesnės pasekmės atsirastų taikius reikalavimo užtikrinimo priemonę, ar jos netaikius (*2004 m. rugsėjo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹-433/2004*).

4.1. Teritorijų planavimo dokumento sprendinių įgyvendinimas gali sąlygoti, jog teismo sprendimo panaikinti teritorijų planavimo dokumentą ar jo dalį įvykdymas gali pasunkėti arba pasidaryti negalimas, todėl administracinių teismų praktikoje, kaip viena iš efektyviausių reikalavimo užtikrinimo priemonių yra pripažįstamas ginčijamo teritorijų planavimo dokumento ar jo dalies galiojimo sustabdymas. Administracinėje byloje Nr. AS⁶-258/2007 teisėjų kolegija nurodė, kad siekis įgyvendinti ginčijamo detaliojo plano sprendinius – pradėti statybas iki teismo sprendimo įsiteisėjimo dienos, yra pagrindas taikyti reikalavimą užtikrinančias priemones, nes vykdant statybos darbus gali būti padaryta sunkiai pašalinama žala aplinkai, suinteresuotiems asmenims, o atliktų statybos darbų padarinių pašalinimas bei ankstesnės padėties atkūrimas būtų susijęs su sudėtingais (technologiniu ir kt. požiūriais) procesais, pareikalautų nemažų finansinių, organizacinių, techninių išteklių (*2007 m. gegužės 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶-258/2007*). Pažymėtina, kad Vyriausiasis administracinis teismas pakankamai panašiose į minėtą bylą administracinėse bylose taip pat sprendė, kad prašomų panaikinti atitinkamų institucijų sprendimų patvirtinti detaliuosius planus galiojimo sustabdymas yra teisėtas ir pagrįstas (*pvz., 2006 m. liepos 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS²-388/2006, 2006 m. birželio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁵-336/2006, 2005 m. rugsėjo 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS²-405/2005, 2004 m. liepos 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹-*

375/2004). Pagrindas taikyti reikalavimo užtikrinimo priemonę – sustabdyti teritorijos detaliojo plano galiojimą – gali būti ir tuo atveju, kai kyla reali grėsmė, jog bus pakeistas teritorijos kraštovaizdis. Administracinėje byloje Nr. AS⁶²-228/2008 teisėjų kolegija nurodė, kad patvirtinto detaliojo plano pagrindu gali būti išduodami atitinkami leidimai vykdyti konkrečią veiklą tam tikroje teritorijoje ar sklype (pvz., statybos leidimas). Nagrinėjamu atveju, pradėjus įgyvendinti ginčijamo detaliojo plano sprendinius ir šio plano pagrindu išdavus statybos leidimą bei pradėjus skunde paminėto pastato rekonstrukcijos darbus, neišvengiamai būtų pakeistas suplanuotos teritorijos kraštovaizdis ir atsirastų aplinkybių, kurių pašalinimas, atkuriant iki ginčijamo sprendimo priėmimo buvusią padėtį, būtų sudėtingas (tuo atveju, jei teismas patenkintų pareiškėjo skundą). Atsižvelgdama į tai, teisėjų kolegija pripažino, jog pirmosios instancijos teismas pagrįstai padarė išvadą, kad šiuo atveju yra pagrindas imtis reikalavimo užtikrinimo priemonių. Be to, žemės sklypas, kurio detalusis planas buvo patvirtintas skundžiamu Neringos savivaldybės tarybos sprendimu, yra Kuršių nerijos nacionalinio parko teritorijoje, kurios apsauga neabejotinai yra susijusi su viešaisiais interesais. Todėl, atsižvelgiant į šioje byloje pareikšto reikalavimo pobūdį ir jo pagrindą, teisėjų kolegija konstatavo, jog nagrinėjamu atveju negalima teigti, kad pritaikius reikalavimo užtikrinimo priemones, būtų pažeistas proporcingumo ar proceso šalių interesų pusiausvyros principas (2008 m. kovo 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS⁶²-228/2008; taip pat žr. 2008 m. birželio 26 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS²⁶¹-374/2008).

4.2. Administracinių teismų praktikoje, kaip viena iš galimų reikalavimo užtikrinimo priemonių sprendžiant ginčus, susijusius su teritorijų planavimu, yra pripažįstamas ir draudimo rengti teritorijų planavimo dokumentus nustatymas. Vis dėlto tokia priemonė turi būti taikoma tik išskirtiniais atvejais. Vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija yra pažymėjusi, jog atsižvelgiant į tai, kad teritorijų planavimo proceso metu paliejami įvairių visuomenės grupių ir visos visuomenės interesai, tokia reikalavimo užtikrinimo priemonė, kaip draudimas rengti detaliuosius planus, teismo turi būti taikoma ypač atsargiai, griežtai laikantis proporcingumo principo reikalavimų (2005 m. rugsėjo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹-295/2005). Administracinėje byloje Nr. A-1589/2008 buvo nustatyta, kad ginčas iš esmės vyko dėl pareiškėjų naudojamo namų valdos žemės sklypo dydžio. Pareiškėjai siekė išsipirkti iš valstybės 5 331 kv. m ploto žemės sklypą, o atsakovas nusprendė rengiamu detaliuoju planu formuoti 2 000 kv. m ploto žemės sklypą. Teisėjų kolegija, konstatavusi, jog suformavus tokio

dydžio žemės sklypą, tampa tikėtina, kad likusioje žemės dalyje gali būti formuojami nauji žemės sklypai nuosavybės teisėms atkurti už valstybės išperkama turėtą žemę, perduotini kitiems asmenims (ką patvirtino atsakovo raštas), nusprendė, jog neuždraudus atsakovui atlikti bet kokių veiksmų dėl žemės sklypų formavimo pareiškėjų siekiamame išsipirkti 5 331 kv. m ploto žemės sklype, priėmus galutinį pareiškėjams palankų teismo sprendimą, jį įvykdyti gali būti sudėtinga (2008 m. gegužės 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1589/2008). Kitoje byloje Vyriausiasis administracinis teismas atsisakė taikyti reikalavimo užtikrinimo priemonę – uždrausti Kauno miesto savivaldybei rengti teritorijos detalų planą. Atsižvelgdama į tai, kad pareiškėja prašymą taikyti reikalavimo užtikrinimo priemonę grindė aplinkybe, kad detaliuoju planu suplanavus kitos paskirties žemės sklypą nebus galimybės atkurti jai nuosavybės teisių, teisėjų kolegija nurodė, jog teritorijų planavimo dokumento rengimas pats savaime šiuo atveju dar nėra reali grėsmė būsimam teismo sprendimui įvykdyti. Rengiant detalų planą nesusiklostys didelės apimties teisiniai santykiai, o atsakovui parengtą detalų planą patvirtinus, pareiškėja savo teises galės ginti jį ginčydama. Tokio ginčo tikimybė iš esmės neapsunkins būsimą teismo sprendimo šioje byloje įvykdymo ir nepadarys jo negalimu (2008 m. gegužės 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS¹⁴³-329/2008).