



## LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS

### NUTARTIS LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

2018 m. spalio 17 d.  
Vilnius

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija, susidedanti iš teisėjų Audriaus Bakavecko (pranešėjas), Artūro Drigoto, Gintaro Kryževičiaus (kolegijos pirmininkas), Veslavos Ruskan ir Arūno Sutkevičiaus, sekretoriaujant Julijai Krinickienei, dalyvaujant pareiškėjų Lietuvos Respublikos Seimo narių Jono Liesio, Arūno Gelūno, Remigijaus Žemaitaičio ir Juozo Baublio atstovei advokatei Aušrai Mudėnaitei, atsakovo Kultūros paveldo departamento prie Kultūros ministerijos atstovui Vygaudui Čekanauskui,

viešame teismo posėdyje žodinio proceso tvarka išnaginėjo norminę administracinę bylą pagal Lietuvos Respublikos Seimo narių Jono Liesio, Arūno Gelūno, Remigijaus Žemaitaičio ir Juozo Baublio pareiškimą ištirti Kultūros vertybių apsaugos departamento direktoriaus 1996 m. liepos 17 d. įsakymu Nr. 71 „Dėl Trakų senamiesčio tvarkymo ir naudojimo režimo patvirtinimo“ patvirtinto Trakų senamiesčio tvarkymo ir naudojimo režimo, įregistruoto Teritorijų planavimo dokumentų registre kaip vietos lygmens (savivaldybės) specialusis planas, teisėtumą.

Išplėstinė teisėjų kolegija

n u s t a t ė:

#### I.

1. Pareiškėjai Lietuvos Respublikos Seimo nariai Jonas Liesis, Arūnas Gelūnas, Remigijus Žemaitaitis ir Juozas Baublys kreipėsi į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą, prašydami ištirti: ar Kultūros vertybių apsaugos departamento direktoriaus 1996 m. liepos 17 d. įsakymu Nr. 71 „Dėl Trakų senamiesčio tvarkymo ir naudojimo režimo patvirtinimo“ patvirtintas Trakų senamiesčio tvarkymo ir naudojimo režimas (toliau – ir Režimas), įregistruotas Teritorijų planavimo dokumentų registre Nr. T00043474 kaip vietos lygmens (savivaldybės) specialusis planas, neprieštarauja Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo (toliau – ir TPI) (1995 m. gruodžio 12 d. įstatymo Nr. I-1120 redakcija) 13 straipsnio, 14 straipsnio 1-3 dalių bei 23 straipsnio 1 dalies nuostatomis ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. gegužės 24 d. nutarimo Nr. 617 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo taikymo, patvirtintiems, pradėtiems ir iki šio įstatymo įsigaliojimo nebaigtiems rengti teritorijų planavimo dokumentams“ (toliau – ir Vyriausybės 1996 m. gegužės 24 d. nutarimas Nr. 617) 1.1 ir 1.2 papunkčių nuostatomis.

2. Pareiškime nurodyti šie pagrindiniai argumentai, kuriais grindžiamos pareiškėjų abejonės dėl ginčijamų nuostatų teisėtumo:

Pagal Vyriausybės 1996 m. gegužės 24 d. nutarimo Nr. 617 1.1 ir 1.2 papunkčių nuostatas miestų (ar jų dalių), miestelių ir kaimų (kaimo gyvenviečių) generaliniai planai, detalieji planai ir projektai, regeneracijos projektai ir schemos, valstybinių parkų planavimo schemos bei kiti dokumentai, kuriuose numatytos teritorijų žemės naudojimo, veiklos joje plėtojimo sąlygos, žemės naudotojų teisės ir prievolės, yra teritorijų planavimo dokumentai, jeigu jie nustatytą tvarka buvo patvirtinti iki Teritorijų planavimo įstatymo įsigaliojimo dienos, o jei šie iki nurodyto momento buvo pradėti rengti, tačiau nepatvirtinti, jie užbaigiami, derinami ir tvirtinami pagal nurodytojo įstatymo nuostatas. Nėra duomenų, kad Režimas, prieš jį tvirtinant 1996 m. liepos 17 d., buvo suderintas, viešai apsvaistytas ir patikrintas teritorijų planavimo priežiūros institucijos, kaip numatyta Teritorijų planavimo įstatymo 13 straipsnyje, 14 straipsnio 1, 2 ir 3 dalyse ir 23 straipsnio 1 dalyje. Dėl to Režimas pagal tuo metu galiojusios redakcijos Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros vertybių apsaugos įstatymo (toliau – ir NKVAĮ) 15 straipsnį nebuvo laikomas specialiojo teritorijų planavimo dokumentu ir pagal minėtas Nekilnojamojo kultūros vertybių apsaugos įstatymo nuostatas buvo skirtas nustatyti tik nekilnojamosios kultūros vertybės priežiūros, tvarkymo ir naudojimo sąlygas. Dėl to yra pagrindas abejoti dėl Režimo, kaip vietovės lygmens specialiojo plano, teisėtumo, t. y. dėl jo atitikties Teritorijų planavimo įstatymo nuostatomis ir įregistravimo Teritorijų planavimo dokumentų registre pagrįstumo.

## II.

3. Rengiant nagrinėti norminę administracinę bylą Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo posėdyje, gautas atsakovo Kultūros paveldo departamento prie Kultūros ministerijos atsiliepimas.

4. Atsakovo atsiliepimas grindžiamas šiais pagrindiniais argumentais:

Režimas buvo rengiamas ir tvirtinamas kaip Trakų senamiesčio apsaugos reglamento dalis, o ne kaip specialusis planas. Pagal šiuo metu galiojančio Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymo 2 straipsnio 1 dalį (2012 m. lapkričio 8 d. įstatymo Nr. XI-2389 redakcija), apsaugos reglamentas – tai yra dokumentas, kuriuo nustatomi konkretaus nekilnojamojo kultūros paveldo objekto, jo teritorijos, apsaugos zonos ar tokių objektų tipo paveldosaugos reikalavimai. Pagal to paties įstatymo 22 straipsnio (2013 m. spalio 10 d. įstatymo Nr. XII-549 redakcija) 5 dalį, nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos specialiojo teritorijų planavimo dokumentuose ir apsaugos reglamentuose nustatyti paveldosaugos reikalavimai yra privalomi rengiant kompleksinio ir specialiojo teritorijų planavimo dokumentus. Šie paveldosaugos reikalavimai, be kitų įstatymuose nustatytų reikalavimų, taip pat taikomi žemės darbams, statinių ar įrenginių statybai, statinių aukščiui, tūriui, užstatymo tankiui ir intensyvumui, išorės apdailos medžiagoms, apželdinimui, kt. Atsižvelgiant į tai, Trakų senamiestis turi būti tvarkomas ir veikla jame plėtojama pagal šiuo metu galiojančią Režimą, kaip Trakų senamiesčio apsaugos reglamentą. Pažymėtina, kad pareiškėjai prašo ištirti Režimo, kaip specialiojo plano, bet ne kaip apsaugos reglamento dalies, teisėtumą. Režimo išregistravimas iš Teritorijų planavimo dokumentų registro nedaro įtakos jo, kaip Trakų senamiesčio apsaugos reglamento dalies, tolesniam galiojimui.

## III.

5. Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme gauti Trakų rajono savivaldybės administracijos ir Trakų istorinio nacionalinio parko direkcijos paaiškinimai.

6. Trakų rajono savivaldybės administracija paaiškinimuose nurodo, kad savivaldybė neturi duomenų, pagrindžiančių, jog Režimas buvo parengtas ir patvirtintas Teritorijų planavimo įstatyme nustatyta tvarka. Pagal TPĮ 2 straipsnį teritorijų planavimo dokumentai yra tik šio įstatymo nustatyta tvarka parengti ir patvirtinti dokumentai. Režimo tvirtinimo metu dar nebuvo parengtos ir patvirtintos jokios nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos planavimo dokumentų rengimo

taisyklės, nustatančios šių dokumentų rengimo, derinimo ir tvirtinimo tvarką. Tuo metu galiojusi Nekilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatymo redakcija nereguliavo nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos specialiųjų planų rengimo organizavimo, derinimo ir tvirtinimo klausimų ir nenustatė Kultūros vertybių apsaugos departamentui teisės tvirtinti nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos specialiuosius planus. TPĮ 4 straipsnio 1 dalies 3 punkte buvo nustatyta, kad savivaldybės lygmens teritorijų planavimo dokumentus galėjo tvirtinti tik savivaldybė. Režimas įregistruotas kaip savivaldybės lygmens teritorijų planavimo dokumentas, tačiau jį patvirtino ne savivaldybė, o Kultūros vertybių apsaugos departamento direktorius. Dėl to Trakų rajono savivaldybė neturėjo Teritorijų planavimo dokumentų registre registruoti patvirtintą Režimą kaip specialųjį savivaldybės lygmens teritorijų planavimo dokumentą, o toks įregistravimas prieštarauja pareiškėjų nurodytoms aukštesnės galios teisės normoms.

7. Trakų istorinio nacionalinio parko (toliau – ir TINP) direkcija paaiškinimuose nurodo, kad pagal TPĮ 14 straipsnio „Specialiojo planavimo dokumentų rengimas ir galiojimas“ 1 dalį pavienių rūšių specialiojo planavimo dokumentų rengimo būtinumą, struktūrą, rengimo, tvirtinimo ir galiojimo tvarką nustato šis įstatymas, atitinkamą veiklą reguliuojantys įstatymai, specialiojo planavimo dokumentų taisyklės (kiekvienos rūšies atskiros). Pagal TPĮ 14 straipsnio 2 dalį specialiojo planavimo dokumentų sprendiniai turi neprieštarauti galiojantiems bendriesiems planams, turi būti suderinti, apsvarstyti viešai ir patvirtinti 23 straipsnyje bei šio straipsnio pirmojoje dalyje nurodytose taisyklėse, t. y. teritorijų planavimo dokumentų rengimo taisyklėse, nustatyta tvarka. Taigi specialiųjų planų derinimo, svarstymo viešai bei tvirtinimo tvarkos išsamus reguliavimas buvo numatytas poįstatyminiuose teisės aktuose. Lietuvos Respublikos įstatyme dėl Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo įsigaliojimo (toliau – ir Įstatymas dėl TPĮ įsigaliojimo), įtvirtinta, jog Teritorijų planavimo įstatymas Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatyta tvarka taikomas visiems patvirtintiems, pradėtiems ir iki įstatymo įsigaliojimo dienos nebaigtiems bendriesiems, detaliesiems planams bei specialiojo planavimo dokumentams. Įgyvendindama šias nuostatas, Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutarimą Nr. 617 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo taikymo patvirtintiems, pradėtiems ir iki šio įstatymo įsigaliojimo nebaigtiems rengti teritorijų planavimo dokumentams“ priėmė tik 1996 m. gegužės 24 d., kuris įsigaliojo 1996 m. birželio 1 d. Nurodyto nutarimo 3.2 papunkčiu ministerijos įpareigotos iki 1996 m. rugpjūčio 10 d., t. y. jau po Režimo patvirtinimo, pateikti Statybos ir urbanistikos ministerijai pasiūlymus dėl naujų normatyvinių dokumentų (reglamentuojančių teritorijų planavimo dokumentų rengimo, derinimo, svarstymo, priežiūros ir tvirtinimo tvarką) rengimo ir esamų dokumentų suderinimo su Teritorijų planavimo įstatymo nuostatomis. Tokie aktai buvo priimti gerokai vėliau nei 1996 m. liepos 17 d. Pagal Vyriausybės 1996 m. gegužės 24 d. nutarimo Nr. 617 1.2 papunktį dokumento rengimo etapams, kurie atlikti nustatytąja tvarka iki Teritorijų planavimo įstatymo įsigaliojimo, šio įstatymo nuostatos netaikomos. Kultūros vertybių apsaugos departamento direktoriaus 1996 m. liepos 17 d. įsakyme Nr. 71 užfiksuota, kad Režimas buvo parengtas 1995 m., t. y. iki Teritorijų planavimo įstatymo įsigaliojimo, taigi Teritorijų planavimo įstatymo nuostatos Režimui neturi būti taikomos.

Išplėstinė teisėjų kolegija

k o n s t a t u o j a:

#### IV.

8. Nagrinėjamoje norminėje administracinėje byloje pareiškėjai prašė ištirti Kultūros vertybių apsaugos departamento direktoriaus 1996 m. liepos 17 d. įsakymu Nr. 71 „Dėl Trakų senamiesčio tvarkymo ir naudojimo režimo patvirtinimo“ patvirtinto Trakų senamiesčio tvarkymo ir naudojimo režimo, kuris įregistruotas Teritorijų planavimo dokumentų registre kaip vietos lygmens (savivaldybės) specialusis planas, teisėtumą.

9. Nagrinėjimo dalykas norminėse administracinėse bylose – norminio administracinio akto (ar jo dalies) atitiktis įstatymui ar Vyriausybės norminiam teisės aktui (ABTĮ 112 str. 1 d.). Pagal Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 10 dalį norminis administracinis aktas – teisės aktas, nustatantis elgesio taisykles, skirtas individualiai neapibrėžtai asmenų grupei.

10. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje yra išskiriami šie pagrindiniai oficialiai galiojančio norminio administracinio akto požymiai: 1) aktas sukuria elgesio taisykles – teisės normas (pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>520</sup>-2270/2012); 2) aktas priimtas viešojo administravimo subjekto, vykdančio administracinį reglamentavimą (pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2002 m. rugsėjo 24 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>2</sup>-736/2002), įgyvendinant būtent viešojo administravimo įgaliojimus, t. y. jį priėmusiam subjektui tiesiogiai realizuojant valstybės valią ir nustatant elgesio taisykles, visuotinai privalomas tam tikrų visuomeninių santykių dalyviams (pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. vasario 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. I<sup>1</sup>-1/2007); 3) aktas išdėsto bendro, abstraktaus pobūdžio nuostatas, kurios apjungia tipinėmis, rūšinėmis savybėmis panašius visuomeninius santykius (pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. kovo 24 d. plenarinės sesijos sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>5</sup>-63/2003); 4) aktas orientuojamas į ateitį, t. y. skirtas taikyti daug kartų; jis toliau veikia po realizavimo individualiuose santykiuose ir konkrečių asmenų elgesyje (pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>492</sup>-725/2011); 5) aktas adresuotas neapibrėžtam asmenų ratui arba ratui asmenų, apibūdintų rūšiniais požymiais; tai, kad galima tam tikru metu nustatyti jų skaičių, nereiškia, kad aktas yra individualus (pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. kovo 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I<sup>575</sup>-3/2011, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 21); 6) aktas yra visuotinai privalomas (pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. balandžio 6 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>444</sup>-1406/2010, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis Nr. 19, 2010); 7) aktas paskelbiamas laikantis nustatytos norminių teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos (2011 m. rugsėjo 30 d. nutartis administracinėje byloje Nr. AS<sup>492</sup>-725/2011; 2017 m. kovo 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eI-8-756/2017). Konstatavus pirmųjų šešių požymių buvimą, konkretus aktas pripažintinas norminio pobūdžio administraciniu aktu, o atitiktis septintajam požymiui yra tokio akto oficialaus galiojimo sąlyga.

11. Nagrinėjamu atveju Režimas patvirtintas kaip saugomos nekilnojamosios kultūros vertybės – Trakų senamiesčio – apsaugos reglamento sudėtinė dalis, vadovaujantis režimo rengimo ir priėmimo metu galiojusio Nekilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatymo (1994 m. gruodžio 22 d. įstatymo Nr. I-733 redakcija) 6 straipsnio 2 dalies 2 punktu ir 15 straipsniu. Šios teisės normos įtvirtino, kad Nekilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos reglamentus sudaro ir nustato Kultūros vertybių apsaugos departamentas. To paties įstatymo 14 straipsnio 2 dalis nustatė, kad nekilnojamosios kultūros vertybės saugomos jas tinkamai prižiūrint, tvarkant bei naudojant. Tuo tikslu pagal NKVAĮ 14 straipsnio 4 dalį buvo nustatomas atitinkamas nekilnojamosioms kultūros vertybėms taikomas tvarkymo režimas (konservavimo; konservavimo-restauravimo; restauravimo; restauravimo-atkūrimo), o pagal NKVAĮ 14 straipsnio 5 dalį nustatomas naudojimo režimas (rezervacinis; riboto naudojimo; universalus). Konkretūs nekilnojamųjų kultūros vertybių saugojimo reikalavimai, t. y. jų priežiūros, tvarkymo ir naudojimo sąlygos, nustatomi jų apsaugos reglamentuose (NKVAĮ 14 str. 6 d., 15 str. 1 d.). Tai reiškia, kad šioje nuostatoje pateikta nuoroda į atitinkamą teisės aktą, kuris detalizuoja konkrečios nekilnojamosios kultūros vertybės apsaugos reikalavimus.

12. Atsakovas Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos atsiliepime nurodė, kad ginčijamas Režimas buvo rengiamas ir tvirtinamas kaip Trakų senamiesčio apsaugos reglamento dalis, pagal kurį turi būti tvarkomas Trakų senamiestis ir jame plėtojama veikla, taip pat pažymėjo, kad apsaugos reglamentuose nustatyti paveldosaugos reikalavimai yra privalomi rengiant kompleksinio ir specialiojo teritorijų planavimo dokumentus, kartu su kitais įstatymuose nustatytais reikalavimais taikomi žemės darbams, statinių ar įrenginių statybai, statinių aukščiui, tūriui,

užstatymo tankiui ir intensyvumui, išorės apdailos medžiagoms, apželdinimui, kt. Taigi Režimu nustatomos bendro pobūdžio, nevienkartinio taikymo elgesio taisyklės, orientuotos į ateitį, kurių privaloma laikytis individualiais požymiais neapibūdintų subjektų grupei (t. y. visiems subjektams, turintiems ar vėliau įgysiantiems bei naudojantiems nekilnojamąjį turtą nurodytoje teritorijoje ir joje norintiems vykdyti teritorijų planavimo, tvarkymo, statybos darbus).

13. Įvertinusi ginčijamo Režimo normų turinį bei sukeliamas teises pasekmes – tai, jog joje yra suformuluotos abstraktaus pobūdžio elgesio taisyklės, skirtos individualiais požymiais neapibūdintų asmenų ratui, kurias numatyta taikyti daug kartų individualiuose teisiniuose santykiuose konkrečių subjektų atžvilgiu, – išplėstinė teisėjų kolegija daro išvadą, jog Režimas yra norminio pobūdžio teisės aktas.

14. Pagal Konstituciją teisės aktai turi būti oficialiai skelbiami laikantis jų oficialaus skelbimo tvarkos, kuri nustatyta būtent tuo metu, kai jie išleidžiami (Konstitucinio Teismo 2010 m. vasario 9 d. nutarimas). Todėl sprendžiant, ar tiriamas norminio pobūdžio aktas buvo paskelbtas laikantis nustatytos tvarkos, vadovaujamosi teisės normomis, tokią tvarką reglamentavusiomis tiriamo akto priėmimo metu.

15. Ginčijamo Režimo priėmimo metu galiojusio Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje (1993 m. balandžio 6 d. įstatymo Nr. I-119 redakcija) buvo nustatyta, kad „Valstybės žiniuose“ be Seimo priimtų teisės aktų taip pat turi būti skelbiami Lietuvos banko, ministerijų, departamentų ir Vyriausybės įstaigų bei valstybės valdymo institucijų priimti aktai, kuriuose nustatomos, keičiamos ar pripažįstamos netekusiomis galios teisės normos. Pagal tuo metu galiojusios 1994 m. gruodžio 22 d. įstatymo Nr. I-733 redakcijos Nekilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatymo 5 straipsnio 1 dalį Lietuvos Respublikos kultūros ministerijos Kultūros vertybių apsaugos departamentas yra kultūros vertybių apsaugos valstybės valdymo institucija. Taigi Kultūros vertybių apsaugos departamento priimti teisės aktai, nustatantys teisės normas, turėjo būti paskelbti teisės aktų nustatyta tvarka.

16. Įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymo 10 straipsnio (1993 m. balandžio 6 d. įstatymo Nr. I-119 redakcija) 1 dalis nustatė, kad Lietuvos banko, ministerijų, departamentų ir Vyriausybės įstaigų bei kitų valstybės valdymo institucijų teisės aktai, kuriuose nustatomos, keičiamos ar pripažįstamos netekusiomis galios teisės normos, įsigalioja kitą dieną po jų paskelbimo „Valstybės žiniuose“, jeigu pačiuose teisės aktuose nenustatoma vėlesnė jų įsigaliojimo diena, o 2 dalis reglamentavo, jog šiame straipsnyje nurodytų valstybės institucijų priimti teisės aktai negalioja, kol jie nepaskelbti „Valstybės žiniuose“. Taigi norminių teisės aktų įsigaliojimo sąlyga yra jų oficialus ir viešas paskelbimas. Režimo paskelbimo metu Nekilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatyme nebuvo įtvirtinta specialių normų dėl nekilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos reglamentų paskelbimo.

17. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra suformavęs nuoseklią konstitucinę teisės aktų oficialaus ir viešo paskelbimo doktriną. 2001 m. sausio 11 d. nutarime aiškindamas Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalį, nustatančią, kad galioja tik paskelbti įstatymai, Konstitucinis Teismas konstatavo, kad įstatymai negalioja ir negali būti taikomi, jei jie nėra oficialiai paskelbti. Oficialus įstatymų paskelbimas laikantis Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytos tvarkos yra būtina sąlyga ne tik tam, kad įstatymai įsigaliotų, bet ir kad teisinių santykių subjektai žinotų, kokie įstatymai galioja, koks yra jų turinys, ir juos vykdytų. Demokratinėje teisinėje valstybėje negali būti nepaskelbtų įstatymų.

18. 2003 m. spalio 29 d. nutarime Konstitucinis Teismas nurodė, kad Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalyje vartojama sąvoka „paskelbti“ reiškia ir tai, kad įstatymai turi būti paskelbti viešai; teisė negali būti nevieša (Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d., 2003 m. gegužės 30 d. nutarimai). Atsižvelgus į konstitucinį reikalavimą, kad teisė negali būti nevieša, Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalyje vartojama sąvoka „įstatymai“ negali būti aiškinama vien pažodžiui – ji aiškintina plečiamai, kaip apimanti ne tik įstatymo galią turinčius, bet ir kitus teisės aktus. Įstatymų paskelbimas turi būti toks, kad teisės subjektai būtų tikri, jog paskelbtas įstatymas ir yra būtent tas įstatymas, kurį priėmė Seimas arba kuris buvo priimtas referendumu. Toks įstatymų paskelbimas yra jų oficialus paskelbimas. Konstitucinis reikalavimas, kad gali galioti tik tie įstatymai, kurie yra

paskelbti, – svarbi teisinio tikrumo prielaida. Šis konstitucinis reikalavimas yra neatsiejamas nuo konstitucinio teisinės valstybės principo. Visos norminio teisės akto dalys (taip pat priedėliai) sudaro vieną visumą, tarpusavyje yra neatskiriama susijusios ir turi vienodą teisinę galią. Priedėlių nuo teisės akto atskirti negalima, nes, keičiant juose nustatytą teisinį reguliavimą, keičiasi ir visas teisės akte nustatyto teisinio reguliavimo turinys (Konstitucinio Teismo 1999 m. liepos 9 d. nutarimas). Konstitucija *expressis verbis* (aiškiais žodžiais; tiesiogiai) nenustato teisės aktų oficialaus paskelbimo šaltinių ar visų galimų jų paskelbimo būdų. Tai nustatyti įstatymu turi įstatymų leidėjas. Reguluodamas šiuos santykius, įstatymų leidėjas, atsižvelgdamas į teisės aktų įvairovę ir jų turinį, gali nustatyti diferencijuotą teisinį reguliavimą. Tai nustatydamas įstatymų leidėjas visais atvejais turi paisyti Konstitucijos.

19. Konstitucinis Teismas 2007 m. birželio 27 d. nutarime plėtodamas šios nutarties 17 ir 18 punkte nurodytą konstitucinę teisės aktų oficialaus ir viešo paskelbimo doktriną, pažymėjo, kad Konstitucija – jos 7 straipsnio 2 dalis kartu su konstituciniu teisinės valstybės principu – ne tik leidžia, bet ir reikalauja nustatyti ne tik bendrąją oficialaus teisės aktų skelbimo tvarką, bet ir tokią diferencijuotą teisinį reguliavimą, kad tais atvejais, kai dėl itin didelės teisės akto apimties, sudėtingos struktūros, techninių problemų, kylančių dėl grafinės dalies publikavimo, ar kitų pakankamai svarių priežasčių, konstituciškai pagrindžiančių atskirą teisės akto tekstinės ir grafinės dalių paskelbimą ir (arba) jų paskelbimą skirtingais būdais, tam tikri teisės aktai (jų dalys) būtų paskelbiami laikantis alternatyvios (palyginti su bendra teisės aktų oficialaus skelbimo tvarka) teisės aktų oficialios skelbimo tvarkos, kituose šaltiniuose ir (arba) kitais būdais; tai *mutatis mutandis* (su atitinkamais pakeitimais) taikytina ir situacijoms, kai atskirai ir (arba) skirtingais būdais turi būti paskelbiamos dvi arba daugiau teisės akto tekstinių dalių. Konstitucinis Teismas konstatavo, kad tokio diferencijuoto teisinio reguliavimo nenustatymas yra konstituciškai nepagrįstas, todėl įstatymą „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ (1993 m. balandžio 6 d. redakcija) ta apimtimi, kuria nenustatyta, kad itin didelės apimties, sudėtingos struktūros teisės aktai (jų dalys), *inter alia* (be kita ko), tokie, kuriuose esama itin didelės apimties grafinių dalių, dėl kurių publikavimo kiltų itin didelių techninių problemų, galėtų būti oficialiai skelbiami ne „Valstybės žiniuose“, bet kituose šaltiniuose ir (arba) kitais būdais, taip pat ta apimtimi, kuria nenustatyta, kad minėti itin didelės apimties, sudėtingos struktūros teisės aktai (jų dalys), net reikalaujant juos oficialiai skelbti „Valstybės žiniuose“, galėtų būti oficialiai skelbiami specialiuose „Valstybės žinių“ numeriuose, pripažino prieštaravusiu Konstitucijos 7 straipsnio 2 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

20. Konstitucinis Teismas taip pat pažymėjo, kad tokiais atvejais, kai teisės akto grafinė dalis paskelbiama atskirai nuo tekstinės dalies (kitame šaltinyje) ir (arba) kitokiu nei tekstinė dalis būdu, privalu laikytis iš Konstitucijos kylančių teisės aktų paskelbimo oficialumo, viešumo reikalavimų, taip pat būtina užtikrinti, kad atskiras teisės aktų tekstinės ir grafinės dalių publikavimas nesudarytų prielaidų kvestionuoti jų turinio autentiškumo; *inter alia* būtina, kad: laikantis bendrosios (įprastos) teisės aktų oficialaus skelbimo tvarkos – atitinkamame šaltinyje būtų paskelbta, jog tam tikru klausimu yra priimtas atitinkamas legislatyvinis sprendimas; iš šiame šaltinyje paskelbtų teisės aktų turi būti aišku, kad tam tikra (tam tikros) šio teisės akto sudedamoji dalis (sudedamosios dalys) šiame šaltinyje nėra paskelbta (paskelbtos); kad būtų aišku, kur galima susipažinti su šia (šiomis) minėtame šaltinyje nepaskelbta (nepaskelbtomis) teisės akto sudedamąja dalimi (sudedamosiomis dalimis); kad būtų praktiškai užtikrintas atitinkamos teisės akto dalies (taigi ir viso teisės akto kaip visumos) prieinamumas teisės subjektams, be to, tiems teisės subjektams neturi kilti pagrįstų abejonių dėl tos (tų) minėtame šaltinyje nepaskelbtos (nepaskelbtų) teisės akto sudedamosios dalies (sudedamųjų dalių) turinio autentiškumo; jeigu laikomasi šių sąlygų ir, žinoma, jeigu atitinkamos teisės akto sudedamosios dalies (sudedamųjų dalių) nepaskelbimas minėtame šaltinyje gali būti konstituciškai pagrindžiamas, savaime nėra pagrindo teigti, kad atitinkamas teisės aktas yra „nepaskelbtas“ arba kad jis yra „paskelbtas“ neviešai, neoficialiai, t. y. nesilaikant Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalies reikalavimų, nepaisant konstitucinio teisinės valstybės principo (Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarimas).

21. Konstitucinis Teismas 2010 m. vasario 9 d. nutarime, kuriame tyrė Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. gruodžio 6 d. nutarimo Nr. 912 „Dėl Trakų istorinio nacionalinio parko planavimo schemos patvirtinimo“ atitiktį Konstitucijai pagal paskelbimo tvarką, rėmėsi pirmiau išdėstytomis 2007 m. birželio 27 d. nutarimo nuostatomis. Konstitucinis Teismas pripažino, kad minėtas Vyriausybės nutarimas pagal paskelbimo tvarką neprieštaruja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, nors „Valstybės žiniuose“ buvo paskelbtas be Trakų istorinio nacionalinio parko planavimo schemos grafinės dalies (buvo įrašyta tokia pastaba: „Planas neskelbiamas. Su juo galima susipažinti Statybos ir urbanistikos ministerijoje, Trakų rajono valdyboje, Trakų nacionalinio parko direkcijoje.“). Darydamas išvadą dėl Vyriausybės 1993 m. gruodžio 6 d. nutarimo Nr. 912 paskelbimo būdo atitikties Konstitucijai, teismas atsižvelgė į tai, kad šio nutarimo ir jo sudėtinių dalių paskelbimas atitiko Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarime suformuluotus kriterijus, pacituotus šios nutarties 20 punkte.

22. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje nuosekliai laikomasi Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje suformuotos doktrinos dėl norminių teisės aktų paskelbimo. Nepaskelbti įstatymo nustatyta tvarka norminiai administraciniai aktai pripažįstami nepradėjusiais galioti. Pavyzdžiui 2007 m. vasario 19 d. nutartyje, priimtoje administracinėje byloje Nr. I(1)-1/2007, išplėstinė teisėjų kolegija pažymėjo, kad nepaskelbtas norminis administracinis aktas neįgyja visuotinio privalomumo savybės, tačiau norminio administracinio akto viešas paskelbimas laikytinas šio akto galiojimo sąlyga, o ne požymiu, lemiančiu tam tikro akto priskyrimą ar nepriskyrimą norminių administracinių aktų grupei. Tuo atveju, jei tam tikras aktas atitinka norminio administracinio akto požymius, jį priėmusiam subjektui tenka pareiga šį aktą paskelbti įstatymų nustatyta tvarka, priešingu atveju toks aktas būtų laikomas negaliojančiu, o ne įgytų individualaus administracinio akto pobūdį. Atitinkamai teismas, nagrinėjantis tokio akto teisėtumo tyrimo bylą, turėtų pripažinti šį aktą negaliojančiu dėl įstatyme nustatytos norminių aktų skelbimo tvarkos nesilaikymo.

23. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2008 m. gruodžio 12 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. AS-438-603-08, pasisakydamas dėl Kaišiadorių rajono savivaldybės tarybos 2004 m. balandžio 29 d. sprendimo Nr. 458 „Dėl daugiabučių namų teritorijos priežiūros tarifo patvirtinimo“, pažymėjo, kad šio akto priėmimo metu galiojęs Įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymo (2002 m. gruodžio 10 d. įstatymo Nr. IX-1270 redakcija) 12 straipsnis numatė, kad aukštesniųjų administracinių vienetų valdymo institucijų, savivaldybių ir jų vykdomųjų institucijų priimti norminiai teisės aktai įsigalioja kitą dieną po jų paskelbimo vietinėje spaudoje, jeigu pačiuose teisės aktuose nenustatyta vėlesnė jų įsigaliojimo data. Todėl teisėjų kolegija sprendė, kad vien tik apibendrinta informacija (publicistinio pobūdžio ir stiliaus pranešimas) apie tai, jog buvo padidinta kaina už kiemų priežiūrą vietos laikraštyje nelaikytinas tinkamu norminio akto paskelbimu. Kadangi norminis aktas nebuvo paskelbtas vietos spaudoje, remiantis Įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymo 12 straipsnio nuostatomis ir atsižvelgiant į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką, jis negali būti pripažintas oficialiai galiojančiu norminiu administraciniu teisės aktu, kurio teisėtumas gali būti ištirtas vadovaujantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 16 skirsnio nuostatomis. Atitinkamai teisėjų kolegija padarė išvadą, jog byla dėl tokio akto teisėtumo ištyrimo yra neteisminga administraciniam teismui ir dėl šios priežasties privalo būti nutraukta.

24. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gruodžio 3 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. I<sup>492</sup>-30/2012 teisėjų kolegija, nustačiusi, kad ginčytoje Teisėjų tarybos 2008 m. rugsėjo 12 d. nutarimu Nr. 13P-141-(7.1.2) patvirtintų Pretendentų į teisėjus atrankos komisijos nuostatų 20 punkto nuostatoje yra įtvirtintas norminio pobūdžio teisinis reguliavimas, sprendė, kad šis teisės aktas turėjo būti paskelbtas kaip norminis teisės aktas įstatymo, t. y. Įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymo nustatyta tvarka leidinyje „Valstybės žinios“. Nustačiusi, jog minėtas ginčytas norminis teisės aktas nėra paskelbtas leidinyje „Valstybės žinios“, teisėjų kolegija konstatavo, jog įstatymų nustatyta tvarka nepaskelbto, todėl nepradėjusio galioti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimas yra neteismingas administraciniam teismui.

25. Nagrinėjamoje byloje konstatuota, kad ginčijamas Režimas yra norminio pobūdžio teisės aktas. Taip pat minėta, kad Režimo priėmimo metu galiojusiam Įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymo 10 straipsnyje (1993 m. balandžio 6 d. įstatymo Nr. I-119 redakcija) išvardytų institucijų, *inter alia* departamentų, teisės aktai įsigalioja kitą dieną po jų paskelbimo „Valstybės žiniuose“ (jeigu pačiuose teisės aktuose nenustatoma vėlesnė jų įsigaliojimo diena), o kol nepaskelbti – šie priimti teisės aktai negalioja. Nurodytomis nuostatomis buvo įtvirtinta anksčiau minėtų institucijų norminių teisės aktų oficialaus viešo paskelbimo tvarka, taip įgyvendinant iš Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalies bei konstitucinio teisinės valstybės principo kylančius reikalavimus.

26. Nagrinėjamoje byloje nustatyta, jog šioje norminėje administracinėje byloje ginčijamas norminis teisės aktas – Režimas – nėra paskelbtas įstatymų nustatyta tvarka, nors šio norminio akto paskelbimas buvo būtina sąlyga minėtam teisės aktui įsigalioti. Kartu atsižvelgtina į pirmiau cituotą Konstitucinio Teismo išaiškinimą 2007 m. birželio 27 d. nutarime, kad Konstitucija reikalauja nustatyti ne tik bendrąją oficialaus teisės aktų skelbimo tvarką, bet ir tam tikrų teisės aktų (jų dalių) paskelbimą laikantis alternatyvios (palyginti su bendra teisės aktų oficialaus skelbimo tvarka) teisės aktų oficialios skelbimo tvarkos, kituose šaltiniuose ir (arba) kitais būdais.

27. Byloje nustatyta, kad bendra teisės aktų oficialaus skelbimo tvarka nepaskelbtas Režimas jo priėmimo dieną buvo įregistruotas Teritorijų planavimo dokumentų registre Nr. T00043474 kaip vietos lygmens (savivaldybės) specialusis planas. Sprendžiant, ar toks Režimo išviešinimas gali būti pripažintas teisės norminio akto tinkamu paskelbimu kituose šaltiniuose ir kitais būdais, atsižvelgtina, ar šis paskelbimas atitinka pirmiau nurodytus Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarime nustatytus iš Konstitucijos kylančius teisės aktų paskelbimo oficialumo, viešumo reikalavimus. Nagrinėjamo atveju Režimo išviešinimas Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarime nurodytų reikalavimų, cituotų šios nutarties 20 punkte, neatitiko – laikantis bendrosios (įprastos) teisės aktų oficialaus skelbimo tvarkos – atitinkamame šaltinyje nebuvo paskelbta, jog yra priimtas Kultūros vertybių apsaugos departamento direktoriaus 1996 m. liepos 17 d. įsakymas Nr. 71 „Dėl Trakų senamiesčio tvarkymo ir naudojimo režimo patvirtinimo“ ir šiame leidinyje nebuvo nurodyta, kur galima susipažinti su patvirtintu Trakų senamiesčio tvarkymo ir naudojimo režimu. Šia aplinkybe nagrinėjamas atvejis skiriasi nuo Konstitucinio Teismo 2010 m. vasario 9 d. nutarime ištirto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. gruodžio 6 d. nutarimo Nr. 912 „Dėl Trakų istorinio nacionalinio parko planavimo schemos patvirtinimo“ paskelbimo atvejo, nes minėtas Vyriausybės nutarimas „Valstybės žiniuose“ buvo paskelbtas, tačiau be Trakų istorinio nacionalinio parko planavimo schemos grafines dalies. Taigi neįvykdžius Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarime suformuluotos sąlygos – laikantis bendrosios (įprastos) teisės aktų oficialaus skelbimo tvarkos – atitinkamame šaltinyje paskelbti, jog tam tikru klausimu yra priimtas atitinkamas legislatyvinis sprendimas, Režimo išviešinimas Teritorijų planavimo dokumentų registre negali būti pripažintas teisės norminio akto oficialiu paskelbimu.

28. Išplėstinė teisėjų kolegija konstatuoja, kad įstatymų nustatyta tvarka nepaskelbto, todėl nepradėjusio galioti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimas yra neteismingas administraciniam teismui. Atsižvelgiant į tai, norminė administracinė byla dėl Kultūros vertybių apsaugos departamento direktoriaus 1996 m. liepos 17 d. įsakymu Nr. 71 patvirtinto Trakų senamiesčio tvarkymo ir naudojimo režimo teisėtumo tyrimo nutrauktina (Administracinių bylų teisenos įstatymo 103 str. 1 p., 116 str. 1 d.).

29. Nutraukiant norminę administracinę bylą nėra sprendžiama dėl ginčo Režimo teisėtumo, todėl nėra pagrindo tenkinti pareiškėjų atstovės teismo posėdžio metu pareikšto prašymo, vadovaujantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 118 straipsnio 2 dalimi, pripažinus norminį administracinį aktą (ar jo dalį) neteisėtu, nustatyti, jog jis negali būti taikomas nuo jo priėmimo dienos.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 103 straipsnio 1 punktu, 116 straipsnio 1 dalimi, išplėstinė teisėjų kolegija



## n u t a r i a:

Nutraukti norminę administracinę bylą dėl Kultūros vertybių apsaugos departamento direktoriaus 1996 m. liepos 17 d. įsakymu Nr. 71 „Dėl Trakų senamiesčio tvarkymo ir naudojimo režimo patvirtinimo“ patvirtinto Trakų senamiesčio tvarkymo ir naudojimo režimo, kaip nepradėjusio galioti norminio administracinio akto, atitikties Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo (1995 m. gruodžio 12 d. įstatymo Nr. I-1120 redakcija) 13 straipsnio, 14 straipsnio 1-3 dalių bei 23 straipsnio 1 dalies ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. gegužės 24 d. nutarimo Nr. 617 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo taikymo, patvirtintiems, pradėtiems ir iki šio įstatymo įsigaliojimo nebaigtiems rengti teritorijų planavimo dokumentams“ 1.1 ir 1.2 papunkčių nuostatomis.

Nutartis neskundžiama.

Teisėjai

Audrius Bakaveckas

Artūras Drigotas

Gintaras Kryževičius

Veslava Ruskan

Arūnas Sutkevičius