

## ATSKIROJI NUOMONĖ

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, viešame teismo posėdyje žodinio proceso tvarka išnagrinėjo 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.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 103 straipsnio 1 punktu, 116 straipsnio 1 dalimi, išplėstinė teisėjų kolegija 2018 m. spalio 17 d. nutartimi nutarė:

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.

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 (toliau – ir Režimas), kuris įregistruotas Teritorijų planavimo dokumentų registre kaip vietos lygmens (savivaldybės) specialusis planas, teisėtumą.

Nagrinėjamoje byloje konstatuota, kad ginčijamas Režimas yra norminio pobūdžio teisės aktas. Nagrinėjamoje byloje konstatuota, kad Režimo priėmimo metu galiojusiame Lietuvos Respublikos 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. Teismas pabrėžė, kad nurodytomis nuostatomis buvo įtvirtinta anksčiau minėtų institucijų norminių teisės aktų oficialaus viešo paskelbimo tvarka, taip įgyvendinant iš Lietuvos Respublikos Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalies bei konstitucinio teisinės valstybės principo kylančius reikalavimus.

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 įsigaliojti. Išplėstinė teisėjų kolegija konstatavo, kad įstatymų nustatyta tvarka nepaskelbto, todėl nepradėjusio galioti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimas yra neteismingas administraciniam teismui. Atsižvelgiant į tai, norminė administracinė byla nutrauktina (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 103 str. 1 p., 116 str. 1 d.).

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2007 m. birželio 27 d. priėmė nutarimą, kuriuo nutarė pripažinti, kad Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ (1993 m. balandžio 6 d. redakcija) (Žin., 1993, Nr. 12-296) ta apimtimi, kuria nenustatyta, kad itin didelės apimties, sudėtingos struktūros teisės aktai (jų dalys), *inter alia* 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, prieštaravo Lietuvos Respublikos Konstitucijos 7 straipsnio 2 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui.

Šis konstatavimas negali būti interpretuojamas kaip reiškiantis, esą minėtą įstatyme „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ (1993 m. balandžio 6 d. redakcija) nustatyto visuminio teisinio reguliavimo ydingumą, konstitucinį nepagrįstumą atspindėjo vien nurodytos šio įstatymo 1 straipsnio 1 dalies, 2 straipsnio 1 dalies 4 punkto, 8 straipsnio 1 dalies nuostatos (Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarimo V dalies 10 punktas).

Įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos įstatymo (1993 m. balandžio 6 d. redakcija) 10 straipsnio norma, kuria buvo remiamasi nagrinėjamoje byloje, įtvirtino analogiškas normas kaip ir šio įstatymo 8 straipsnio 1 dalies nuostata, skyrėsi tik subjektai, kurių teisės aktų įsigaliojimo tvarką nustatė minėtos normos.

Konstitucijos 110 straipsnyje nustatyta, kad teisėjas negali taikyti įstatymo, kuris prieštarauja Konstitucijai. Administracinių bylų teisenos įstatymo 4 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad teismas negali taikyti įstatymo, kuris prieštarauja Konstitucijai.

Nagrinėjamoje byloje teismas padaręs išvadą, 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 įsigaliojti, rėmėsi Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ (1993 m. balandžio 6 d. redakcija) normomis, kurios Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarimu pripažintos prieštaraujančiomis Konstitucijos 7 straipsnio 2 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui. Dėl to nagrinėjamoje byloje priimtas procesinis sprendimas dėl bylos nutraukimo priimtas pažeidžiant Konstitucijos 110 straipsnį ir Administracinių bylų teisenos įstatymo 4 straipsnį.

Nagrinėjamoje byloje teismas galėjo taikyti tik laiko požiūriu vėlesnį reguliavimą, negu tas kuris buvo tiriamas Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. priimtu nutarimu, kuriuo Konstitucinio Teismo ištirtas reguliavimas pripažintas prieštaraujančiu Konstitucijos 7 straipsnio 2 daliai, konstituciniam teisinės valstybės principui. Taigi teismas galėjo taikyti tik tokį teisinį reguliavimą, kurio konstitucingumo prezumpcija Konstitucijoje nustatyta tvarka nebuvo paneigta.

Teismas, nagrinėdamas pareiškėjų prašymą 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 ir pasisakydamas dėl šio teisės akto paskelbimo tvarkos, turėjo taikyti reguliavimą, nustatantį teritorijų planavimo dokumentų paskelbimo ir įsigaliojimo tvarką.

Seimas 1995 m. gruodžio 12 d. priėmė Teritorijų planavimo įstatymą, kuris įsigaliojo 1996 m. sausio 1 d. Tą pačią dieną (1995 m. gruodžio 12 d.) Seimas priėmė Lietuvos Respublikos įstatymą „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo įsigaliojimo“, kuris įsigaliojo 1995 m. gruodžio 30 d. Pagal įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo įsigaliojimo“ 2 straipsnį Teritorijų planavimo įstatymas (1995 m. gruodžio 12 d. redakcija) „Vyriausybės nustatyta tvarka“ turėjo būti taikomas visiems patvirtintiems, pradėtiems ir iki įstatymo įsigaliojimo dienos nebaigtiems bendriesiems, detaliesiems planams bei specialiojo planavimo dokumentams.

Teritorijų planavimo įstatymo 24 straipsnyje buvo reglamentuojamas teritorijų planavimo dokumentų registravimas; buvo nustatyta: teritorijų planavimo dokumentams registruoti steigiamas teritorijų planavimo dokumentų registras, kurį sudaro valstybinis, apskrities ir savivaldybės teritorijų planavimo dokumentų registrai (1 dalis); teritorijų planavimo dokumentų registro tvarkymą reglamentuoja Vyriausybės patvirtinti teritorijų planavimo registro nuostatai (2 dalis); visi patvirtinti teritorijų planavimo dokumentai privalomai pateikiami registruoti teritorijų planavimo dokumentų registro tvarkytojams ne vėliau kaip per 15 dienų nuo patvirtinimo, o teritorijų planavimo dokumentų registro tvarkytojai apie įregistruotą planavimo dokumentą per 15 dienų praneša žemės kadastro tvarkytojui (3 dalis); valstybinį teritorijų planavimo dokumentų registrą tvarko Statybos ir urbanistikos ministerija, apskrities – jos valdytojas, savivaldybės – savivaldybės vyriausiasis architektas (4 dalis); visi Lietuvos Respublikos fiziniai ir juridiniai asmenys turi teisę susipažinti su teritorijų planavimo dokumentų registro duomenimis atitinkamą registrą tvarkančioje institucijoje ir už nustatytą žyminį mokestį gauti jų kopijas (5 dalis).

Teritorijų planavimo įstatymo 14 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad specialiojo planavimo dokumentai neatstoja bendrojo plano ir detaliųjų planų, išskyrus šio straipsnio ketvirtojoje dalyje nurodytus atvejus. Kol šių dokumentų sprendiniai nesuderinti su bendrojo plano arba jeigu jo nėra, – su visais atitinkamo lygmens galiojančiais specialiuųjų ir detaliųjų planų sprendiniais, jie yra rekomendacinio pobūdžio.

2005 m. birželio 23 d. Lietuvos Respublikos kultūros ministro ir Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymu Nr. IV-261/D1-322 Dėl nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos specialiojo teritorijų planavimo dokumentų rengimo taisyklių patvirtinimo yra patvirtintos Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos specialiojo teritorijų planavimo dokumentų rengimo taisyklės, kurios įtvirtino nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos specialiojo planavimo dokumentų (toliau – Dokumentai) sudėtį, šiais dokumentais nustatomas teritorines apsaugos priemonės, šių dokumentų rengimo, viešo svarstymo, derinimo, tvirtinimo, keitimo ir galiojimo tvarką.

Taigi nagrinėjamoje byloje teismas galėtų daryti išvadą dėl nagrinėjamo akto pobūdžio, dėl tinkamo ar netinkamo teisės akto paskelbimo, tik įvertinęs Teritorijų planavimo įstatyme, kuris jau galiojo prašomo 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 tvirtinimo metu. Nagrinėjamoje byloje turėjo būti vertintos minėtos ir kitos Teritorijų planavimo įstatymo, ir šį įstatymą įgyvendinančių teisės aktų normos, kurios įtvirtino teritorijų planavimo dokumentų paskelbimo ir įsigaliojimo tvarką.

Nagrinėjamoje byloje teismas turėjo vertinti ir tai, kad 2014 m. gruodžio 18 d. Teritorijų planavimo registre įregistruotas ir įsigaliojo Trakų miesto bendrasis planas.

Teismas, nagrinėdamas klausimą dėl teisės akto įsigaliojimo, turėjo atsižvelgti į Konstitucinio Teismo doktriną dėl Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalies (galioja tik nepaskelbti įstatymai), kuri buvo plėtojama priėmus 2007 m. birželio 27 d. nutarimą.

Konstitucinis Teismas 2007 m. birželio 27 d. nutarime konstatavo, kad oficialus viešas viso teisės akto paskelbimas nėra savitiksliis dalykas – tai reikalinga, kad teisės subjektai žinotų, koks yra atitinkamas teisės aktas, galėtų susipažinti su visu teisės aktu ir jį vykdyti. Taigi oficialaus viešo viso teisės akto paskelbimo paskirtis ir prasmė yra ta, kad jis tampa prieinamas teisės subjektams ir yra pašalinamos bet kokios abejonės dėl jo turinio autentiškumo. Įstatymų leidėjas įstatymu turi nustatyti tokį su oficialiu teisės aktų paskelbimu susijusių santykių teisinį reguliavimą, kad teisės aktai būtų prieinami visiems teisės subjektams. Tai darydamas įstatymų leidėjas turi plačią diskreciją: atsižvelgęs į teisės aktų turinį, ypatumus ir įvairovę, kitas turinčias reikšmės aplinkybes, jis gali nustatyti įvairius oficialaus teisės aktų paskelbimo šaltinius ir būdus. Šiame kontekste paminėtina, kad, kaip savo 2003 m. spalio 29 d. nutarime yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, Konstitucija *expressis verbis* nenustato oficialaus teisės aktų paskelbimo šaltinių ar visų galimų jų paskelbimo būdų – tai nustatyti įstatymu turi įstatymų leidėjas; reguliuodamas šiuos santykius, įstatymų leidėjas gali nustatyti diferencijuotą teisinį reguliavimą; tai darydamas jis visais atvejais privalo paisyti Konstitucijos (Konstitucinio Teismo 2007 m. birželio 27 d. nutarimo III dalies 7 punktą).

Teismo priimta nutartis dėl bylos nutraukimo gali būti vertinama kaip neaiški Administracinių bylų teisenos įstatymo 117 straipsnio 1 dalies bei 118 straipsnio 1-2 dalių taikymo požiūriu.

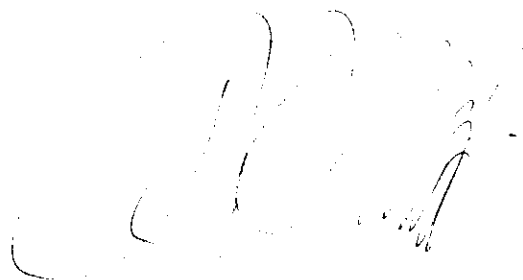
Administracinių bylų teisenos įstatymo 117 straipsnio (Teismo sprendimas dėl pareiškimo (prašymo) ištirti norminio administracinio akto teisėtumą) 1 dalyje nustatyta, kad išnagrinėjęs bylą dėl pareiškimo (prašymo) ištirti norminio administracinio akto teisėtumą, administracinis teismas priima vieną iš šių sprendimų: 1) skundžiamą norminį administracinį aktą (ar jo dalį) pripažinti teisėtu; 2) skundžiamą norminį administracinį aktą (ar jo dalį) pripažinti prieštaraujančiu įstatymui ar Vyriausybės norminiam teisės aktui. Administracinių bylų teisenos įstatymo 118 straipsnio (Norminio administracinio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu teisinės pasekmės) 1 dalyje nustatyta, kad norminis administracinis aktas (ar jo dalis) paprastai negali būti taikomas nuo tos dienos, kai oficialiai buvo paskelbtas įsiteisėjęs administracinio teismo sprendimas dėl to norminio administracinio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu. Administracinių bylų teisenos įstatymo 118 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad Administracinis teismas, atsižvelgdamas į konkrečias bylos aplinkybes ir įvertinęs neigiamų teisinių pasekmių tikimybę, savo sprendimu gali nustatyti, kad pripažintas neteisėtu norminis administracinis aktas (ar jo dalis) negali būti taikomas nuo jo priėmimo dienos.

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 įsigaliooti. Teismas konstatavo, kad įstatymų nustatyta tvarka nepaskelbto, todėl nepradėjusio galioti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimas yra neteismingas administraciniam teismui.

Nagrinėjamoje byloje teismas, padaręs minėtą išvadą dėl prašomo ištirti teisės akto negaliojimo, t.y. „neįsigaliojimo“, pasisakė dėl prašomo ištirti teisės akto tam tikro ydingumo, tačiau bylos iš esmės nenagrinėjo, bet priėmė kitokią procesinį sprendimą, kuriuo buvo užbaigtas bylos nagrinėjimas nenagrinėjant bylos iš esmės – bylą nutraukė.

Prašomo ištirti teisės akto (ar jo dalies) neteisėtumas gali būti nustatytas tik išnagrinėjus norminę bylą iš esmės ir priėmus sprendimą, kaip tai yra suprantama pagal Administracinių bylų teisenos įstatymo 117 straipsnio 1 dalį. Šio reikalavimo nesilaikymas sukuria neaiškumą dėl norminio administracinio akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu teisinių pasekmių taikymo, kurios yra įtvirtintos įstatyme (Administracinių bylų teisenos įstatymo 118 straipsnio 1 dalis) arba gali būti teismo aptartos ir motyvuotos teismo sprendime (Administracinių bylų teisenos įstatymo 118 straipsnio 2 dalis). Teisės akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu teisinės pasekmės gali atsirasti nuo teismo sprendimo paskelbimo dienos arba nuo teisės akto priėmimo dienos. Taigi turi būti aišku, ar teisės normos panaikinimas (ydingumo konstatavimas) turi *ex nunc* (lot. – nukreipta į ateitį) galią, ar *ex tunc* poveikį, t.y. retroaktyvų poveikį. Nagrinėjamoje byloje teisės akto (ar jo dalies) pripažinimo neteisėtu teisinių pasekmių aiškumas yra ypatingai svarbus atsižvelgiant į tai, kad prašomas ištirti apsaugos reglamentas – tai yra dokumentas, kuriuo nustatomi konkretaus nekilnojamojo kultūros paveldo objekto, jo teritorijos, apsaugos zonos ar tokių objektų tipo paveldosaugos reikalavimai.

Teisėja



Veslava Ruskan