

LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS

NUTARTIS LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

2015 m. lapkričio 30 d.
Vilnius

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija, susidedanti iš teisėjų Laimės Baltrūnaitės (kolegijos pirmininkė), Arūno Dirvono ir Vaidos Urmonaitės-Maculevičienės (pranešėja), teismo posėdyje apeliacine rašytinio proceso tvarka išnagrinėjo administracinę bylą pagal atsakovo Lazdijų rajono savivaldybės tarybos apeliacinį skundą dėl Kauno apygardos administracinio teismo 2015 m. sausio 26 d. sprendimo administracinėje byloje pagal pareiškėjos A. A. R. prašymą atsakovui Lazdijų rajono savivaldybės tarybai dėl norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo.

Teisėjų kolegija

n u s t a t ė:

I.

Pareiškėja A. A. R. kreipėsi į teismą su patikslintu skundu (I t., b. l. 6–12, 23–25), prašydama:

1) panaikinti Lazdijų rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2012 m. gegužės 14 d. raštą Nr. 1-1777 „Dėl žemės sklypo detaliojo plano“;

2) įpareigoti Lazdijų rajono savivaldybės administraciją perduoti pareiškėjai detaliojo planavimo organizatoriaus teises ir pareigas, rengiant pareiškėjai nuosavybės teise priklausančio 0,52 ha pagrindinės tikslinės žemės ūkio naudojimo paskirties žemės sklypo, kurio unikalus Nr. (*duomenys neskelbtini*) esančio (*duomenys neskelbtini*), Lazdijų rajono savivaldybėje, detalųjį planą, kurio planavimo tikslas – pakeisti šio žemės sklypo paskirtį iš žemės ūkio į kitą, nustatant jo naudojimo būdą – rekreacinės teritorijos, naudojimo pobūdį – ilgalaikio stacionaraus poilsio pastatų statybos, šiuo tikslu išduoti planavimo sąlygas ir sąvadą;

3) ištirti, ar Lazdijų rajono savivaldybės tarybos (*toliau – ir Taryba*) 2008 m. gruodžio 5 d. sprendimu Nr. 5TS-648 „Dėl Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano patvirtinimo“ patvirtinto Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano (*toliau – ir Bendrasis planas*) dalis, t. y. aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4 skyriaus 2.2.2 punktą tiek, kiek siekiant išvengti nepagrįsto rekreacinių teritorijų urbanizavimo vandens telkinių apsaugos zonose, nustatomos tokios sąlygos pastatų statybai, kad žemės sklypuose, besiribojančiuose su vandens telkiniu, naujus rekreacinius pastatus galima statyti pagal detalųjį planą (pakeitus žemės naudojimo paskirtį iš žemės ūkio paskirties), tik jeigu žemės sklypo pakrantės riba (ribos su vandens telkiniu linija) yra ilgesnė kaip 50 metrų, neprieštaruja Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo (*toliau – ir Teritorijų*

planavimo įstatymas) 3 straipsnio 1 dalies 7 punkto, 11 straipsnio 8 dalies, Civilinio kodekso (*toliau – ir CK*) 4.37 straipsnio 1 dalies bei 4.39 straipsnio nuostatomis.

Pareiškėja bei jos atstovas nurodė, kad Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4 skyriaus 2.2.2. punktas priimtas nesilaikant teritorijų planavimo tikslų, nesuderinus visuomenės ir žemės savininkų interesų, todėl prieštarauja aukštesnės galios teisės aktams – [CK](#) 4.37 ir 4.39 straipsnių, Teritorijų planavimo įstatymo 3 ir 11 straipsnių nuostatomis. Pareiškėjos nuomone, Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2. punktas nustato papildomus apribojimus žemės sklypams, besiribojantiems su vandens telkiniu, negu numatyta aukštesnės galios teisės aktuose, todėl jis pažeidžia bendrą viešosios teisės principą, leidžiantį viešojo administravimo subjektui tiek, kiek nustato įstatymai, suteikia nepagrįstą pranašumą žemės sklypų, patenkančių į Bendrajame plane nustatytą rekreacinių teritorijų zoną ir kurių žemės sklypo pakrantės riba (ribos su vandens telkiniu linija) yra ilgesnė kaip 50 m, savininkams, nepagrįstai ir neteisėtai apribodamas kitų žemės sklypų savininkų, tokių kaip pareiškėja, teises ir teisėtus interesus nesant įstatyminio pagrindo, todėl prieštarauja [CK 4.37 straipsniu](#), 4.39 straipsnio 1 daliai, Teritorijų planavimo įstatymo 3 ir 11 straipsniams.

Kauno apygardos administracinis teismas 2014 m. spalio 15 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. Ik-989-554/2014 (I t., b. l. 2–5) nutarė pradėti norminio administracinio akto – Lazdijų rajono savivaldybės tarybos 2008 m. gruodžio 5 d. sprendimu Nr. 5TS-648 „Dėl Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano patvirtinimo“ patvirtinto Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano dalies teisėtumo tyrimo bylą, nustatant, ar Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano aiškinamojo rašto sprendinių 4.2.4 skyriaus 2.2.2. punktas ta apimtimi, kuria numatoma, jog siekiant išvengti nepagrįsto rekreacinių teritorijų urbanizavimo vandens telkinių apsaugos zonose, nustatomos tokios sąlygos pastatų statybai, kad žemės sklypuose, besiribojančiuose su vandens telkiniu, naujus rekreacinius pastatus galima statyti pagal detalų planą (pakeitus žemės naudojimo paskirtį iš žemės ūkio paskirties), tik jeigu žemės sklypo pakrantės riba (ribos su vandens telkiniu linija) yra ilgesnė kaip 50 m, neprieštarauja Teritorijų planavimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 7 punktui, 11 straipsnio 8 daliai, [CK 4.37 straipsnio](#) 1 daliai bei 4.39 straipsniui.

Atsakovas Lazdijų rajono savivaldybės taryba su skundu nesutiko ir atsiliepime į patikslintą skundą (I t., b. l. 26–29, 45–49) prašė pareiškėjos skundo netenkinti.

Nurodė, jog pareiškėjos prašymas nepagrįstas, Bendrasis planas visa apimtimi teisėtas, todėl nėra pagrindo panaikinti jo dalį. Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrąjį planą rengė Vilniaus Gedimino technikos universiteto Teritorijų planavimo instituto specialistai, vadovaujami prof. dr. M. B.. Parengus Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano projektą, buvo gautos teigiamos Alytaus apskrities viršininko administracijos Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamento išvados. Pareiškėja nepateikė jokių įrodymų, kad Bendrojo plano sprendiniai prieštarauja Alytaus apskrities bendrajam planui ar kitiems galiojantiems teritorijų planavimo dokumentams, taip pat nepateikė išsamių teisinių argumentų dėl Bendrojo plano sprendinių prieštaravimo teritorijų planavimą reglamentuojančių teisės aktų nuostatomis. Tai, kad kituose teritorijų planavimo dokumentuose nėra numatytas 50 metrų atstumas žemės sklypo pakrantės su vandens telkiniu linijai, siekiant statyti rekreacinės paskirties statinį su vandens telkiniu besiribojančiame žemės sklype, nesudaro pagrindo teigti, jog Bendrojo plano sprendinių 4.2.4 skyriaus 2.2.2 punktas prieštarauja Teritorijų planavimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 7 punkto, 11 straipsnio 8 dalies nuostatomis. Savivaldybė, įvertinusi visuomenės, savivaldybės ir valstybės interesus, siekdama užtikrinti gamtinių išteklių tinkamą išsaugojimą ir naudojimą, teritorijos specifiškumą, taip pat išvengti nepagrįsto rekreacinių teritorijų urbanizavimo vandens telkinių apsaugos zonose, vykdė uždavinį, įtvirtintą Teritorijų planavimo įstatymo 7 straipsnio 2 dalies 3 punkte, kuriuo nustatyta, kad bendrojo plano uždaviniai yra numatyti priemonės ir apribojimai, užtikrinančius gamtos išteklių racionalų naudojimą, kraštovaizdžio ekologinę pusiausvyrą, gamtinio karkaso formavimą, gamtos ir kultūros paveldo vertybių išsaugojimą. Atsakovo atstovas pažymėjo, jog bendrajame plane rekreacinių vietovių zonos išskirtos siekiant tinkamai suplanuoti teritorijų su

rekreaciniais ištekliais naudojimą. Bendrojo plano sprendiniuose numatyti teritorijų tvarkymo reglamentai nustato apribojimus statyboms, kad būtų kompleksiskai išspręsti natūralių žemės naudmenų išsaugojimo, rekreaciniams statiniams, turizmo ir infrastruktūrai skirtų plotų išdėstymo, žemės ūkio ar miškų ūkio veiklai naudojamų plotų formavimo klausimai. Statybų koncentracija šiose vietovėse gali turėti neigiamą poveikį gamtinei aplinkai ir kraštovaizdžiui. Bendrajame plane numatytoje rekreacinėje vietovėje prioritetas teikiamas ne gyvenamųjų namų (sodybų) statybai, o rekreacinės paskirties statinių statybai. Jeigu nebūtų numatyta ribojimo, kad tokiuose žemės sklypuose, kuriuose pakrantės riba (ribos su vandens telkiniu linija) yra trumpesnė kaip 50 m, galėtų susidaryti tokia situacija, kad visos vandens telkinių pakrantės virstų urbanizuotomis teritorijomis, nebūtų išsaugoti natūralūs gamtiniai kompleksai. Atsakovo nuomone, nuosavybės teisė nėra absoliuti ir fizinio asmens interesai negali būti aukščiau, nei visuomenės interesai. [CK 4.31 straipsnio](#) 1 dalyje ir 4.39 straipsnyje yra suformuota tik bendro pobūdžio nuostata. Jokių išsamių teisinių argumentų, dėl ko bendrojo plano sprendiniai prieštarauja [CK 4.31 straipsnio](#) 1 dalies ir 4.39 straipsnio nuostatomis, byloje nepateikta.

II.

Kauno apygardos administracinis teismas 2015 m. sausio 26 d. sprendimu (I t., b. l. 171–179) pripažino, kad Lazdijų rajono savivaldybės tarybos 2008 m. gruodžio 5 d. sprendimu Nr. 5TS-648 „Dėl Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano patvirtinimo“ patvirtinto Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punktas ta apimtimi, kuria numatoma, jog siekiant išvengti nepagrįsto rekreacinių teritorijų urbanizavimo vandens telkinių apsaugos zonose, nustatomos tokios sąlygos pastatų statybai, kad žemės sklypuose, besiribojančiuose su vandens telkiniu, naujus rekreacinius pastatus galima statyti pagal detalų planą (pakeitus žemės naudojimo paskirtį iš žemės ūkio paskirties), tik jeigu žemės sklypo pakrantės riba (ribos su vandens telkiniu linija) yra ilgesnė kaip 50 m, prieštarauja Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 ir 4 punktams (Nr. X-1035, 2007 m. sausio 18 d. Žin., 2007, Nr. 17-628), Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punktui (Nr. X-1722, 2008 m. rugsėjo 15 d. Žin., 2008, Nr. 113-4290; Žin., 2011, Nr. 45) ir Teritorijų planavimo įstatymo 11 straipsnio 8 daliai (Nr. X-1796, 2008 m. lapkričio 11 d. Žin., 2008, Nr. 135-5232). Teismas Lazdijų rajono savivaldybės tarybos 2008 m. gruodžio 5 d. sprendimu Nr. 5TS-648 „Dėl Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano patvirtinimo“ patvirtinto Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punktą panaikino; taip pat nusprendė šį sprendimą paskelbti „Valstybės žiniuose“ bei Lazdijų rajono laikraštyje „Dzūkų žinios“.

Teismas nustatė, kad Lazdijų rajono savivaldybės tarybos 2008 m. gruodžio 5 d. sprendimu Nr. 5TS-648 „Dėl Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano patvirtinimo“ buvo patvirtintas Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrasis planas. Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punkte nustatyta, jog siekiant išvengti nepagrįsto rekreacinių teritorijų urbanizavimo vandens telkinių apsaugos zonose, nustatomos tokios sąlygos pastatų statybai, kad žemės sklypuose, besiribojančiuose su vandens telkiniu, naujus rekreacinius pastatus galima statyti pagal detalų planą (pakeitus žemės naudojimo paskirtį iš žemės ūkio paskirties), tik jeigu žemės sklypo pakrantės riba (ribos su vandens telkiniu linija) yra ilgesnė kaip 50 m (b. l. 56–153). Konkrečiu atveju ginčo žemės sklypas pagal Bendrąjį planą patenka į rekreacinių vietovių zoną (administracinė byla Nr. I-989-554/2014, b. l. 9, 155–157). Pareiškėja bei jos atstovas abejoja Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punkto teisėtumu (b. l. 6–12). Jų nuomone, šios punkto nuostatos prieštarauja bendrajam viešosios teisės principui, leidžiančiam viešojo administravimo subjektui tiek, kiek tai nustato įstatymai, Teritorijų planavimo įstatymo 11 straipsnio 8 daliai, 3 straipsnio 1 dalies 7 punktui, [CK 4.37 straipsnio](#) 1 daliai ir 4.39 straipsniui.

Iš Kauno apygardos administracinio teismo 2014 m. spalio 15 d. nutartyje, priimtoje administracinėje byloje Nr. Ik-989-554/2014, išdėstytų argumentų spręstina, jog teismui abejonių

kelia ta aplinkybė, kad Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punktas nustato papildomus apribojimus žemės sklypams, besiribojantiems su vandens telkiniu, nei nustatyta aukštesnės galios teisės aktuose (b. l. 2–5). Akivaizdu, kad tiek pareiškėjai ir jos atstovui, tiek teismui kilo abejonė dėl Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punkto atitikties Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintiems įstatymo viršenybės ir nepiktnaudžiavimo valdžia principams bei Vietos savivaldos įstatyme nustatytam teisėtumo principui, todėl teismas papildomai tirs, ar Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punktas neprieštarauja Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 ir 4 punktuose įtvirtintiems įstatymo viršenybės ir nepiktnaudžiavimo valdžia principams bei teisėtumo principui, įtvirtintam Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punkte (žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (*toliau – ir LVAT*) 2008 m. liepos 8 d. nutartį adm. byloje Nr. I⁴⁴-2/2008).

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (*toliau – ir Vietos savivaldos įstatymas*; redakcija Nr. X-1722, 2008 m. rugsėjo 15 d., Žin., 2008, Nr. 113-4290; Žin., 2011, Nr. 45) apibrėžia, kad vietos savivalda – įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenės, kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją (Vietos savivaldos įstatymo 3 str. 2 d.). Savivaldos teisę įgyvendina savivaldybės institucijos. Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalyje apibrėžta, kad savivaldybės institucijos – už savivaldos teisės įgyvendinimą savivaldybės bendruomenės interesais atsakingos institucijos: savivaldybės atstovaujamoji institucija – savivaldybės taryba ir savivaldybės vykdomoji institucija – savivaldybės administracijos direktorius, savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas (pavaduotojai) (kai ši (šios) pareigybė (pareigybės) steigiama (steigiamos) ir kai šiai (šioms) pareigybei (pareigybėms) suteikiami vykdomosios institucijos įgaliojimai), turinčios vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas. Nurodytos institucijos yra viešojo administravimo subjektai, todėl savo veikloje vadovaujasi Viešojo administravimo įstatymu (redakcija Nr. X-1035, 2007 m. sausio 18 d. Žin., 2007, Nr. 17-628), šio įstatymo 3 straipsnyje įtvirtintais demokratinio valstybės administravimo principais.

Šiai bylai aktualūs yra įstatymo viršenybės bei nepiktnaudžiavimo valdžia principai. Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 ir 4 punktuose yra pateiktos šių principų sampratos. Įstatymo viršenybės principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktuose, veikla atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus, o administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais (Viešojo administravimo įstatymo 3 str. 1 p.). Viešojo administravimo subjektams draudžiama atlikti viešojo administravimo funkcijas, neturint šio įstatymo nustatyta tvarka suteiktų viešojo administravimo įgaliojimų arba priimti administracinius sprendimus, siekiant kitų, negu įstatymų ar kitų norminių teisės aktų nustatyta, tikslų (Viešojo administravimo įstatymo 3 str. 4 p.).

Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnyje įtvirtinti pagrindiniai principai, kuriais grindžiama vietos savivalda (4 str. 1–12 p.). Nagrinėjamos bylos aplinkybių kontekste pažymėtinas savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo principas (4 str. 6 p.), taip pat savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal įstatymuose apibrėžtą kompetenciją principas (4 str. 2 p.). Vietos savivaldos įstatymas savivaldybių funkcijas skirsto į savarankiškas (Konstitucijos ir įstatymų nustatytas (priskirtas) (Vietos savivaldos įstatymo 6 str. 1–43 p.) ir valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms (Vietos savivaldos įstatymo 7 str. 1–33 p.). Pagal minėtas Vietos savivaldos įstatymo normas teritorijų planavimas, savivaldybės teritorijos bendrojo plano ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimas yra savarankiška savivaldybių funkcija (Vietos savivaldos įstatymo 6 str. 19 p.). Šią funkciją savivaldybė atlieka pagal Konstitucijos ir įstatymų suteiktą kompetenciją, įsipareigojimus bendruomenei ir šios interesais. Įgyvendinama šią funkciją, savivaldybė turi Konstitucijos ir įstatymų nustatytą sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę ir yra atsakinga už jos atlikimą. Įgyvendinant šią funkciją, savivaldybės veiklą saisto įstatymų nustatyti reikalavimai ir tvarka, kuri, kai tai numatyta įstatymuose, nustatoma ir kituose

teisės aktuose (Vietos savivaldos įstatymo 5 str. 1 d. 1 p.). Vykdamas teritorijų planavimą, bendrojo plano ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimą savivaldybių veiklos laisvė yra saistoma savivaldybių veiklą bei teritorijų planavimą reglamentuojančiuose teisės aktuose nustatytų reikalavimų ir tvarkos.

LVAT jurisprudencijoje, atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo oficialioje konstitucinėje doktrinoje pateiktus Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalies aiškinimus, ne kartą pažymėta, kad savivaldos institucijų veiklos laisvės ir savarankiškumo principas negali būti suabsoliutintas, juo negali būti pateisinamas vietos savivaldos institucijų nesilaikymas įstatymų reikalavimų, įstatymų suteiktos kompetencijos nepaisymas, ar įstatymais priskirtų funkcijų neatlikimas. Vietos savivaldos institucijų veikloje turi būti paisoma visų Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintų pagrindinių vietos savivaldos principų, tame tarpe, teisėtumo principo, nustatančio, kad savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus (Vietos savivaldos įstatymo 4 str. 6 p.). Viešojo administravimo subjektui draudžiama priimti norminio pobūdžio teisės aktus, jeigu tokia teisė jam nesuteikta įstatymu, be to, jis turi pareigą priimant norminio pobūdžio aktus laikytis apibrėžtų akto priėmimo procedūrų. Viešojo administravimo subjektų, skirtingai nei privačių asmenų, veikloje taikomas principas – „Viskas, kas aiškiai nėra leista, yra draudžiama“. Todėl viešojo administravimo subjekto atlikti viešojo administravimo veiksmai, viršijant jam suteiktus įgaliojimus, taip pat ir norminių administracinių aktų leidimas, viršijant suteiktą kompetenciją, yra neteisėti (LVAT 2006 m. liepos 25 d. nutartis adm. byloje Nr. I-02/2006; 2013 m. rugsėjo 13 d. sprendimas adm. byloje Nr. A⁵²⁰-500/2013).

Tiriamajame Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4 skyriaus 2.2.2 punkte nurodyta, kad siekiant išvengti nepagrįsto rekreacinių teritorijų urbanizavimo vandens telkinių apsaugos zonose žemės sklypuose, besiribojančiuose su vandens telkiniu, naujus rekreacinius pastatus galima statyti pagal detalių planą (pakeitus žemės naudojimo paskirtį iš žemės ūkio paskirties), tik jeigu žemės sklypo pakrantės riba (ribos su vandens telkiniu linija) yra ilgesnė nei 50 m (b. l. 107–108). Nagrinėjamu atveju svarbu nustatyti, ar Lazdijų rajono savivaldybei Bendrojo plano rengimo ir tvirtinimo metu galiojantys teisės aktai suteikė teisę nustatyti ribojimus rekreacinių pastatų statybai žemės sklypuose, besiribojančiuose su vandens telkinio pakrante, pakrantės ilgio kriterijaus aspektu bendrojo teritorijos planavimo procese.

Savivaldybės tarybos kompetenciją apibrėžia Vietos savivaldos įstatymas. Bendrojo plano tvirtinimo metu galiojusi Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 32 punkto redakcija numato, jog į savivaldybės funkcijas įeina teritorijų planavimo dokumentų tvirtinimas įstatymų nustatyta tvarka, išskyrus specialiųjų ir detaliųjų planų tvirtinimą.

Pagal Teritorijų planavimo įstatymo (redakcija Nr. X-1796, 2008 m. lapkričio 11 d. Žin., 2008, Nr. 135-5232) 5 straipsnio 6 dalį savivaldybės institucijos teritorijų planavimo procese atlieka šias funkcijas: 1) įgyvendina valstybės teritorijų planavimo politiką rengiant savivaldybės lygmens teritorijų planavimo dokumentus; 2) koordinuoja ir organizuoja savivaldybės lygmens teritorijų planavimo dokumentų rengimą; 3) pagal kompetenciją atlieka savivaldybės lygmens teritorijų planavimo dokumentų įgyvendinimo stebėseną (monitoringą); 4) atlieka kitas šio Įstatymo ir kitų teisės aktų nustatytas funkcijas. Teritorijų planavimo įstatymo 11 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad bendrųjų planų rengimo, svarstymo, derinimo, tikrinimo, tvirtinimo ir galiojimo tvarką nustato šis Įstatymas ir Aplinkos ministerijos patvirtintos apskrities teritorijos, savivaldybės teritorijos ir jos dalių bendrųjų planų rengimo taisyklės (*toliau – ir Taisyklės*) (redakcija Nr. D1-354, 2007 m. birželio 22 d. Žin., 2007, Nr. 73-2917). Pagal Teritorijų planavimo įstatymo 11 straipsnio 5 dalyje ir Taisyklių 14 punktą savivaldybės teritorijos arba jos dalių bendrieji planai rengiami savivaldybės tarybos sprendimu. Savivaldybės teritorijos ar jos dalių bendrojo plano rengimą organizuoja savivaldybės administracijos direktorius (planavimo organizatorius) (Teritorijų planavimo įstatymo 11 str. 5 d., Taisyklių 15 p.), kuris viešai paskelbia apie priimtą savivaldybės tarybos sprendimą dėl Bendrojo plano rengimo ir planavimo tikslų bei numatomą atlikti sprendinių strateginį pasekmių aplinkai

vertinimą vietinėje spaudoje bei savivaldybės interneto tinklalapyje (Taisyklių 16.1. p.); raštu dėl planavimo sąlygų išdavimo kreipiasi į apskrities viršininką, atitinkamą teritorinį Aplinkos ministerijos regiono aplinkos apsaugos departamentą; Kultūros paveldo departamento prie Kultūros ministerijos teritorinį padalinį dėl turimų duomenų apie paveldo objektus planuojamoje teritorijoje; Lietuvos automobilių kelių direkciją prie Susisiekimo ministerijos; Visuomenės sveikatos centrą; inžinerinių tinklų bei susisiekimo komunikacijų valdytojus, kai numatoma išplėsti esamus ar nutiesti naujus inžinerinius tinklus ar susisiekimo komunikacijas (Taisyklių 16.2. p.). Gavęs planavimo sąlygas pradeda rengti bendrojo teritorijų planavimo dokumentą, parengia ir patvirtina Bendrojo plano darbų programą, kurioje nurodomi planavimo tikslai ir uždaviniai, planuojamos teritorijos ypatumai bei su jais susiję reikalavimai, planavimo darbų trukmė ir etapai, atlikimo terminai ir atsiskaitymo tvarka, tekstinės ir grafinės medžiagos (brėžinių nomenklatūra ir jų masteliai) apimtis ir kt. (Taisyklių 17 ir 18 p.). Planavimo organizatorius skelbia konkursą Bendrojo plano rengėjui parinkti Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo (Žin., 1996, Nr. 84-2000; 2006, Nr. 4-102) ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka. Parinkus Bendrojo plano rengėją, sudaroma planavimo darbų sutartis (Taisyklių 19 p.). Savivaldybės administracijos direktorius bendrojo planavimo rengėjui pateikia bendrojo plano darbų programą, planavimo sąlygas ir kitus Taisyklių 21.1.–21.8. punktuose nurodytus dokumentus (Taisyklių 21 p.). Planavimo organizatorius atlieka teritorijų planavimo viešumą užtikrinančias procedūras (Taisyklių 43 p.); teikia derinimui ir dalyvauja bendrojo plano dokumentų derinime (Taisyklių 46 p.) parengtus, viešai apsvaistytus, suderintus Bendrojo plano sprendinius teikia tikrinti valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekančiai institucijai (Taisyklių 50 p.); gavęs valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekančios institucijos teigiamą išvadą dėl Bendrojo plano tvirtinimo tikslingumo, teikia Bendrąjį planą tvirtinti savivaldybės tarybai (Taisyklių 52 p., Teritorijų planavimo įstatymo 11 str. 5 d.).

Bendrieji planai privalomi visiems planuojamojoje teritorijoje esančio nekilnojamojo turto savininkams, valdytojams ar naudotojams (Teritorijų planavimo įstatymo 9 str. 2 d.). Bendrojo planavimo procesas yra nuosekli ir procedūriškai sureguliuota administracinė veikla, skirta teritorijos naudojimo prioritetams, raidos tikslams ir strategijai nustatyti ir kuri atliekama taikant teisinės patikros procedūras, skirtas bendrųjų planų teisėtumui bei visuomeninių interesų įgyvendinimui, nepažeidžiant žmogaus teisių, užtikrinti.

Teritorijų planavimo įstatymo 7 straipsnio 2 dalyje bei Taisyklių 5 punkte nurodyti bendrojo teritorijų planavimo uždaviniai, kurie, kaip jau buvo nurodyta, yra numatomi planavimo organizatoriaus parengtoje, patvirtintoje ir bendrojo plano rengėjui perduotoje bendrojo plano darbų programoje (Taisyklių 17 ir 18 p.). Vienas iš uždavinių yra numatyti priemonės ir apribojimus, užtikrinančius gamtos išteklių racionalų naudojimą, kraštovaizdžio ekologinę pusiausvyrą, gamtinio karkaso formavimą, gamtos ir kultūros paveldo vertybių išsaugojimą (Teritorijų planavimo įstatymo 7 str. 2 d. 3 p., Taisyklių 5.3. p.), būtent šio uždavinio įgyvendinimu atsakovas grindžia tiriamojo Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4 skyriaus 2.2.2 punkte nustatyto ribojimo priėmimą.

Anksčiau nurodytų teisės normų sisteminė analizė duoda pagrindą išvadai, kad pagal Teritorijų planavimo įstatymo ir Vietos savivaldos įstatymo nuostatas savivaldybė turi teisę inicijuoti, rengti ir tvirtinti savivaldybės teritorijos, jos dalių, bendruosius planus, taip pat bendrojo plano rengėjui perduotoje bendrojo plano darbų programoje nustatyti bendrojo planavimo uždavinius, suteikiančius teisę bendrojo plano sprendiniuose nustatyti priemonės ir apribojimus, kad būtų užtikrintas gamtos išteklių racionalus naudojimas, kraštovaizdžio ekologinė pusiausvyrą, gamtinio karkaso formavimas, gamtos ir kultūros paveldo vertybių išsaugojimas (Teritorijų planavimo įstatymo 7 str. 2 d. 3 p., Taisyklių 5.3. p.). Tačiau, teismo nuomone, įgyvendinant Teritorijų planavimo įstatymo 7 straipsnio 2 dalies 3 punkte, Taisyklių 5.3. punkte nustatytą uždavinį, bendrojo plano sprendiniuose gali būti nustatyti tik tokios priemonės ir apribojimai, kurie yra įtvirtinti įstatymuose bei kituose teritorijų planavimą reglamentuojančiuose aukštesnės galios teisės aktuose. Nuostata, kad bendrieji planai turi neprieštarauti teritorijų planavimą reglamentuojančių teisės aktų nuostatoms įtvirtinta ir Teritorijų

planavimo įstatymo 11 straipsnio 8 dalyje. Konkrečiu atveju būtina įvertinti, kokie ribojimai rekreacinių pastatų statybai vandens telkinių apsaugos zonose buvo nustatyti teritorijų planavimą reglamentuojančiuose įstatymuose ar kituose teisės aktuose, ar šiuose teisės aktuose buvo įtvirtintas ribojimas naujų rekreacinių pastatų statybai (pagal detaliuosius planus), žemės sklypuose, besiribojančiuose su vandens telkiniu, atsižvelgiant į žemės sklypo pakrantės ribos (ribos su vandens telkiniu linijos) ilgį.

Pagal Saugomų teritorijų įstatymo (redakcija Nr. IX-628, 2001 m. gruodžio 4 d., Žin., 2001, Nr. 108-3902) 20 straipsnio 2 dalį, paviršinio vandens telkinių apsaugos zonų ir pakrantės apsaugos juostų nustatymo tvarką tvirtina Vyriausybės įgaliota institucija, o apsaugos reglamentus – Vyriausybė. Apsaugos reglamentuose nustatomi atstumai nuo vandens telkinio kranto įvairios paskirties statiniams statyti, želdinių tvarkymo reikalavimai. Šio straipsnio 4 dalies 1 punkte nurodyta, kad pakrantės apsaugos juostoje draudžiama tvirti tvoras, išskyrus atvejus, kai aptverti numatyta normatyviniuose dokumentuose dėl eksploatavimo. Pakrantės apsaugos juostoje leidžiama statyti tik hidrotechninius statinius, vandens paėmimo ir išleidimo į vandens telkinius įrenginius, vandenvietes, tiltus, prieklaikas, rekreacinėse zonose – paplūdimių įrangą, jachtų ir valčių elingus, kitus rekreacinius įrenginius, draustiniuose – su draustinio steigimo tikslais susijusius statinius (Saugomų teritorijų įstatymo 20 str. 5 d.). Esamose sodybose už pakrantės apsaugos juostos ribų, teritorijų planavimo dokumentuose numatytose vietose, gali būti statoma tik po vieną ne didesnio kaip 25 kvadratinį metrų bendrojo ploto su priklausiniais ir ne aukštesnę kaip 4 metrų (aukštis skaičiuojamas nuo užstatomo sodybos ploto žemės paviršiaus vidurkio) asmeninio naudojimo pirtį be rūšio. Kitų statinių dydžiai nustatomi apsaugos reglamentuose (Saugomų teritorijų įstatymo 20 str. 6 d.).

Specialiųjų žemės ir miško naudojimo sąlygų, patvirtintų Vyriausybės 1992 m. gegužės 12 d. nutarimu Nr. 373 (*toliau – ir Sąlygos*; redakcija Nr. 319, 2008 m. balandžio 2 d. Žin., 2008, Nr. 4-1643), 132 punkte nurodyta, kad žemės savininkai ir naudotojai, Vyriausybės nustatyta tvarka patvirtintose rekreacinėse teritorijose plėtodami ūkinę ir kitokią veiklą, turi šią veiklą tvarkyti taip, kad nebūtų keičiamas rekreacinių teritorijų kraštovaizdis, bloginama jo fizinė būklė bei estetinė vertė ir mažinamas bei naikinamas rekreacinis potencialas. Pagal Sąlygų 134.2. punktą rekreacinėse teritorijose žemės naudotojui draudžiama statyti pastatus ir įrenginius, nesusijusius su rekreacija, taip pat rekreacijai skirtus pastatus ir įrenginius, jeigu jie neatitinka rekreacinių teritorijų normatyvų bei teisinių nuostatų (atstumas nuo vandens, aukštis, kultūros paveldo naudojimas turizmo reikmėms), išskyrus statybą esamose namų valdose, taip pat draudžiama statyti rekreacinių teritorijų apsaugos zonose statinius, mažinančius kraštovaizdžio estetinę vertę, ir sodinti želdinius, užstojančius istorinę, kultūrinę bei estetinę vertę turinčias panoramas (Sąlygų 134.3. p.). Sąlygų 126.1. punkte įtvirtintas draudimas pakrantės apsaugos juostose statyti statinius (išskyrus hidrotechninius, vandens paėmimo ir išleidimo į vandens telkinius įrenginius, vandenvietes, paplūdimių įrangą), tvirti tvoras. Vandens telkinių apsaugos zonose draudžiama: statyti pramonės įmones, cechus, nuodingųjų chemikalų, trąšų sandėlius bei aikšteles, pavojingų atliekų surinkimo punktus, naftos produktų sandėlius, degalines, mechanines remonto dirbtuves bei technikos aikšteles, taip pat kitus objektus, galinčius turėti neigiamos įtakos gamtinei aplinkai, nesuderinus šio klausimo su Aplinkos ministerija (tačiau visais atvejais atstumas nuo šių objektų iki vandens telkinio kranto linijos turi būti ne mažesni už nurodytus 127.9 punkte) (Sąlygų 127.3. p.); statyti naujus gyvenamuosius namus, vasarnamius, ūkininko ūkio ir kitus pastatus už miestų, miestelių ir kaimų ribų arčiau kaip: 100 metrų iki vandens telkinio kranto linijos arba 50 metrų – nuo terasos šlaito briaunos (bet visais atvejais – potvynio metu neužliejamoje teritorijoje). Esamose sodybose mažesniu atstumu gali būti statomas ir rekonstruojamas gyvenamasis namas bei jo priklausiniai (tvartas, garažas, lauko virtuvė, klėtis, daržinė, malkinė, asmeninio naudojimo pirtis, kurios bendrasis plotas ne didesnis kaip 25 kv. m, ir kt.), kai projektuose numatomos neigiamo poveikio aplinkai išvengimo priemonės, suderintos su Aplinkos ministerija. Nurodytuosius pastatus taip pat draudžiama statyti vandens telkinių šlaituose, kurių nuolydis didesnis kaip 10 laipsnių (127.9.1. p.); 50 metrų nuo kranto šlaito viršutinės briaunos, kai vandens telkiniams – sureguliuoti ms

upėms ir kanalams, kurių baseino plotas mažesnis kaip 10 kv. kilometrų, ir ežerams bei tvenkiniams, kurių plotas mažesnis kaip 0,5 hektaro – nustatytos tik pakrantės apsaugos juostos (127.9.2. p.).

Paviršinių vandens telkinių apsaugos zonų ir pakrančių apsaugos juostų nustatymo tvarkos aprašo, patvirtinto Aplinkos ministro 2001 m. lapkričio 7 d. įsakymu Nr. D1-98 (2007 m. vasario 14 d. Žin., 2007, Nr. 23-892), 5 punkte reglamentuoti atstumai, kuriais paviršinių vandens telkinių apsaugos zonos ir pakrančių apsaugos juostos išorinės ribos turi būti nutolusios nuo pakrantės šlaito, o tais atvejais, kai pakrantės šlaito nėra – nuo kranto linijos. Šio aprašo 9 punkte nurodyti atstumai, kuriais nuo kranto linijos turi būti nutolusi apsaugos zonų išorinė riba.

Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4 skyriaus 4.2.4. punkto „Kitos paskirties naudojimo prioritetą turinčių teritorijų tvarkymo reglamentavimas“ 2 punkte, reglamentuojančiame rekreacinių vietovių zonas, nurodoma, kad rekreacinių vietovių zonų planavimas ir tvarkymas turi būti vykdomas vadovaujantis Aplinkos ministro 2004 m. sausio 20 d. įsakymu Nr. D1-35 patvirtintais Rekreacinių teritorijų naudojimo, planavimo ir apsaugos nuostatais (b. l. 105–107), tačiau šiame teisės akte (originali redakcija, galiojusi iki 2010 m. kovo 10 d.) ribojimų naujų rekreacinių pastatų statybai, atsižvelgiant į žemės sklypo pakrantės ribos ilgį nėra nustatyta.

Anksčiau nurodytų teritorijų planavimą reglamentuojančių teisės aktų nuostatose nėra įtvirtintas ribojimas statyti naujus rekreacinius pastatus pagal detalų planą (pakeitus žemės naudojimo paskirtį iš žemės ūkio paskirties) sklypuose, esančiuose prie vandens telkinių, atsižvelgiant į žemės sklypo pakrantės ribos (ribos su vandens telkiniu linijos) ilgį, todėl atsakovas savarankiškai pagal savo kompetenciją negalėjo nustatyti daugiau (griežtesnių) apribojimų rekreacinių pastatų statyboms rekreacinėje teritorijoje nei nustatyta minėtais aukštesnės galios teisės aktais.

Teismas sutinka su atsakovo pozicija, jog teritorijų planavimą reglamentuojantys teisės aktai savivaldybei, kaip teritorijų planavimo subjektui, suteikia teisę savivaldybės ribose esančioms teritorijoms numatyti jų vystymo erdvinę koncepciją, teritorijos naudojimo bei apsaugos principus, nustatyti teritorines funkcines zonas, tame tarpe, tam tikras teritorijas priskirti rekreacinėms zonoms (Teritorijų planavimo įstatymo 2 str. 1 d., 7 str., 10 str.). Tačiau konkrečiu atveju administracinėje byloje nustatyta, jog ginčo žemės sklypas, priskirtas rekreacinei teritorijai, ribojasi su vandens telkiniu – Kaviškio ežeru, kuris yra valstybinės reikšmės ežeras, išimtinė nuosavybės teise priklausantis valstybei (Vandens įstatymo 4 str. 3 d., Vyriausybės 2003 m. spalio 14 d. nutarimas Nr. 1268 „Dėl valstybinės reikšmės paviršinių vandens telkinių sąrašo patvirtinimo“ Nr. 61-110), todėl ginčo žemės sklypo dalis, sutampanti su ežero pakrantės juosta, patenka į Saugomų teritorijų įstatymo reglamentuojamų teisinių santykių apsaugos sferą. Tai patvirtina ir viešojo registro duomenys, iš kurių matyti, jog minėtam sklypui yra nustatyti vandens telkinių pakrantės apsaugos juostos ir vandens telkinių apsaugos zonos apribojimai (administracinė byla Nr. I-989-554/2014, b. l. 8). Nustatyti apribojimus valstybės saugomų teritorijų vandens telkinių apsaugos zonoje, numatyti juose apsaugos reglamentus, atstumus, susijusius su tam tikros veiklos ribojimais, tame tarpe ir statybos apribojimais, nustatyti specialiąsias žemės naudojimo sąlygas priskiriama Seimo ir Vyriausybės kompetencijai (Saugomų teritorijų įstatymo 20 str. 2 d., 6 d., Specialiųjų žemės ir miško naudojimo sąlygų 134.2 p., Teritorijų planavimo įstatymo 2 str. 29 p.). Pažymėtina, jog pagal Teritorijų planavimo įstatymo 2 straipsnio 29 punkte apibrėžtą sąvoką, specialiosios žemės naudojimo sąlygos – įstatymais ar vyriausybės nutarimais nustatyti ūkinės ir kitokios veiklos apribojimai, priklausantys nuo geografinės padėties, gretimybių, pagrindinės tikslinės žemės naudojimo paskirties, žemės sklypo naudojimo būdo ir pobūdžio bei žemės sklype esančių statinių ir aplinkos apsaugos poreikių. Taigi tokio pobūdžio apribojimus gali nustatyti Seimas ir Vyriausybė, todėl, teismo vertinimu, savivaldybė Bendrojo plano 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punkto sprendiniu, nustatiusi rekreacinėje teritorijoje pastatų statybos apribojimą, siejamą su pakrantės ribos su vandens telkiniu ilgiu, įtvirtino papildomą sąlygą dėl ūkinės veiklos apribojimo, peržengdama savo kompetencijos ribas.

Darytina išvada, kad nagrinėjamu atveju Lazdijų rajono savivaldybė viršijo įstatymų jai suteiktus įgaliojimus teritorijų planavimo procese, nepaisė priimamų sprendimų teisėtumo, įstatymo viršenybės ir nepiktnaudžiavimo valdžia principų, numatytų Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6

punkte bei Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 ir 4 punktuose, o tuo pačiu pažeidė Teritorijų planavimo įstatymo 11 straipsnio 8 dalį, nustatančią, kad savivaldybės teritorijos bendrieji planai turi neprieštarauti teritorijų planavimą reglamentuojančių teisės aktų nuostatoms, todėl Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punktą prašoma panaikinti apimtimi, panaikinamas (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (*toliau – ir ABTĮ*) 115 str. 1 d. 2 p.).

Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą yra nurodęs, kad iš teisinės valstybės principo, kitų konstitucinių imperatyvų kyla reikalavimas įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams paisyti iš Konstitucijos kylančios teisės aktų hierarchijos. Šis reikalavimas *inter alia* reiškia, kad draudžiama žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos visuomeninius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais, taip pat, kad žemesnės galios teisės aktuose draudžiama nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytuoju aukštesnės galios teisės aktuose. Konstitucinis Teismas taip pat yra atkreipęs dėmesį, kad poįstatyminiu teisės aktu negalima pakeisti įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas).

Nustačius, kad viešojo administravimo subjektas, priimdamas atitinkamą teisės aktą, viršijo savo įgaliojimų ribas, nebelieka pagrindo ir teisinės prasmės tirti, ar toks aktas atitinka kitų teisės aktų reikalavimus (pvz., LVAT 2012 m. rugpjūčio 9 d. nutartis adm. byloje Nr. A¹⁴⁶-1917/2012; 2008 m. gruodžio 1 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimas adm. byloje Nr. I-444-3/2008).

Ginčas individualioje byloje, dėl kurios ir buvo pradėtas norminio akto tyrimas, yra susijęs su atsisakymu pareiškėjai išduoti planavimo sąlygas ir sąvadą detaliojo plano rengimui rekreacinio pastato statybai dėl bendrajame plane įtvirtinto apribojimo, susijusio su pakrantės ribos ilgiu. Teismas, atsižvelgdamas į konkrečias bylos aplinkybes, į tai, jog panaikinus Bendrojo plano 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punkte įtvirtintą sprendinį, pareiškėjai netrukdoma kreiptis iš naujo dėl planavimo sąlygų išdavimo, sprendžia, jog nėra pagrindo nustatyti ginčijamo administracinio akto panaikinimo nuo jo priėmimo dienos, t. y. taikyti ABTĮ 116 straipsnio 2 dalį, nes byloje nenustatyta neigiamų pasekmių tikimybė, minėtos normos netaikant.

III.

Atsakovas Lazdijų rajono savivaldybės taryba apeliaciniu skundu (I t., b. l. 182–186) prašo panaikinti Kauno apygardos administracinio teismo 2015 m. sausio 26 d. sprendimą ir priimti naują – Lazdijų rajono savivaldybės tarybos 2008 m. gruodžio 5 d. sprendimu Nr. 5TS-648 patvirtinto Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punktą pripažinti teisėtu. Apeliacinis skundas grindžiamas šiais argumentais:

1. Kauno apygardos administracinio teismo 2014 m. spalio 15 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. Ik-989-554/2014 buvo aiškiai apibrėžtas pradėto administracinio akto teisėtumo tyrimo dalykas ir ribos. Todėl pirmosios instancijos teismas nepagrįstai tyrė Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punkto atitiktį Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 ir 4 punktam, Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punktui. Tyrimo ribos teismo posėdžio metu buvo pakeistos be jokio pagrindo, t. y. nepriėmus jokios nutarties. Šiuo aspektu atsakovas savo atsiliepimo nepatiksino, todėl neturėjo galimybės pateikti savo argumentų. Be to, pareiškėja ar jos atstovas neprašė tirti minėto akto atitikties Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 ir 4 punktam bei Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punktui.

2. Teritorijų planavimo įstatymo 7 straipsnio 2 dalies 3 punkte nustatyta, kad bendrojo plano uždaviniai yra numatyti priemonės ir apribojimai, užtikrinančius gamtos išteklių racionalų naudojimą, kraštovaizdžio ekologinę pusiausvyrą bei gamtos vertybių išsaugojimą. Lazdijų rajono savivaldybės taryba Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punktu siekė minėtoje nuostatoje įtvirtintų uždavinių. Savivaldybė, įvertinusi realią situaciją, atsižvelgė ne į atskirų asmenų interesus, bet įvertino visų grupių, visuomenės, savivaldybės ir valstybės interesus siekiant užtikrinti

gamtinių išteklių tinkamą išsaugojimą ir naudojimą, teritorijos specifiškumą, vietas sąlygas. Siekdama išvengti nepagrįsto rekreacinių teritorijų urbanizavimo vandens telkinių apsaugos zonose savivaldybė pasirinko priimtinausią gamtą saugantį būdą. Atkreiptinas dėmesys, kad Bendrajame plane numatytoje rekreacinėje vietovėje prioritetas teikiamas ne gyvenamųjų namų (sodybų) statybai, o rekreacinės paskirties statinių statybai. Jeigu nebūtų numatyta ribojimo, susidarytų situacija, kad visos vandens telkinių pakrantės virstų urbanizuotomis teritorijomis, pažeidžiant natūralius gamtinius kompleksus.

3. Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punkte nurodoma rekreacinė teritorija ir joje esanti vandens telkinių apsaugos zona. Turizmo įstatymo 2 straipsnio 26 punkte nurodoma rekreacinės teritorijos sąvoka, o Aplinkos ministro 2004 m. sausio 20 d. įsakymu Nr. D1-35 patvirtinti Rekreacinių teritorijų naudojimo, planavimo ir apsaugos nuostatai, tačiau pirmosios instancijos teismas rėmėsi tik Saugomų teritorijų įstatymu ir Aplinkos ministro 2001 m. lapkričio 7 d. įsakymu Nr. 540 patvirtintu Paviršinių vandens telkinių apsaugos zonų ir pakrančių apsaugos juostų nustatyto tvarkos aprašu. Atsakovo manymu, atliekant norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą, buvo būtina vadovautis Turizmo įstatymu bei Aplinkos ministro 2004 m. sausio 20 d. įsakymu Nr. D1-35.

4. Pirmosios instancijos teismas nepagrįstai konstatavo, kad Lazdijų rajono savivaldybė viršijo jau suteiktus įgaliojimus teritorijų planavimo procese, nes Bendrąjį planą rengė Gedimino technikos universiteto Teritorijų planavimo instituto specialistai, buvo gautos Alytaus apskrities viršininko administracijos Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamento teigiamos išvados.

Pareiškėja A. A. R. atsiliepime (II t., b. l. 1–4) prašo atmesti atsakovo apeliacinį skundą ir pirmosios instancijos teismo sprendimą palikti nepakeistą.

Pareiškėja pažymi, kad byloje, pradėtoje dėl norminio administracinio akto teisėtumo tyrimo ryšium su individualia byla, pareiškėju laikomas nutartį pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą (ABTĮ 111 str. 3 d.) priėmęs teismas, nepriklausomai nuo to, ar norminė byla pradėta (kreiptasi dėl akto teisėtumo patikrinimo) esant ABTĮ 111 straipsnio 1 dalyje nurodytam prašymui, ar paties konkrečią individualią bylą nagrinėjančio teismo iniciatyva (LVAT 2013 m. sausio 22 d. nutartis adm. byloje Nr. A¹⁴³-689/2013, ir kt.). Taigi, šioje administracinėje byloje dėl atsakovo priimto norminio administracinio akto dalies teisėtumo ištyrimo pareiškėja A. A. R. gali tik išreikšti savo nuomonę dėl skundžiamo sprendimo pagrįstumo ir teisėtumo, kadangi sprendimas šioje byloje turės įtakos sprendžiant dėl jos teisių ir teisėtų interesų byloje dėl individualus administracinio akto nuginkėjimo.

Esminis apeliacinio skundo argumentas yra tai, kad pirmosios instancijos teismas nepagrįstai išplėtė norminio administracinio akto teisėtumo tyrimo ribas. Net ir esant ABTĮ 111 straipsnio 1 dalyje nurodytam prašymui pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą, būtent teismas galutinai konstatuoja, kokios norminių aktų nuostatos taikytinos byloje ir kaip jos turi būti aiškinamos, todėl būtent teismas galutinai nusprendžia, ar jo nagrinėjamos konkrečios bylos išsprendimui reikalinga pradėti atskirą norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą ir kokia apimtimi toks tyrimas turi būti atliekamas. Atsakovo teigimu, nutartyje, kuria teismas pradeda norminio administracinio akto teisėtumo tyrimo bylą pateikiama konkreti teisinė motyvacija, kurią teismas priėmė domėn ir kuri sudaro pagrindą teismui abejoti norminio administracinio akto ar jo dalies teisėtumu. Tačiau išdėstyta argumentacija savaime nereiškia, kad norminio administracinio akto ar jo dalies teisėtumo tyrimą iš esmės nagrinėjantis teismas negali nukrypti nuo teismo nutartyje pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą nustatytų ribų. Teismo nutartis, kuria yra pradedamas norminio administracinio akto teisėtumo tyrimas, yra preliminarus, tačiau motyvuotas teismo vertinimas, kuris šioje proceso stadijoje teismui sukelia pagrįstas abejones norminio administracinio akto ar jo dalies teisėtumu. Natūralu ir suprantama, kad iš esmės nagrinėjant norminio administracinio akto ar jo dalies teisėtumo klausimą teismui gali kilti naujų klausimų ar požiūrio aspektų, susijusių su norminio administracinio akto teisėtumu, tačiau tai nereiškia, kad tokią bylą iš esmės nagrinėjantis teismas turi grįžti į nutarties

pradėti norminio administracinio akto teisėtumo priėmimo stadiją. Šios bylos aplinkybių kontekste svarbu pažymėti, kad pirmosios instancijos teismas pripažino, kad Lazdijų rajono savivaldybės tarybos 2008 m. gruodžio 5 d. sprendimu Nr. 5TS-648 „Dėl Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano patvirtinimo“ patvirtinto Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2. punktas prieštarauja Teritorijų planavimo įstatymo 11 straipsnio 8 daliai, sakančiai, kad savivaldybės teritorijos ir jos dalių bendrieji planai turi neprieštarauti apskrities lygmens bendrojo ir specialiojo planavimo dokumentų sprendiniams, taip pat teritorijų planavimą reglamentuojančių teisės aktų nuostatomis. Būtent pastaroji nuostata iš esmės nustatė norminio administracinio akto dalies tyrimo ribas, o Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 ir 4 punktuose, Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punkte yra įtvirtinti bendrieji administracinės teisės principai, susiję su viešojo administravimo subjektų įgalinimais ir kompetencija, todėl jų aiškinimas ir taikymas kartu su Teritorijų planavimo įstatymo 11 straipsnio 8 dalimi nagrinėjamu atveju yra savaime suprantamas bei pagrįstas. Be to, apie galimą Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2. punkto prieštaravimą Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintiems principams pareiškė buvo nurodžiusi patikslintame skunde, o apie tai, kad teismas išplečia norminio administracinio akto dalies teisėtumo tyrimo ribas atsakovas buvo informuotas bylos nagrinėjimo iš esmės teismo posėdžio metu ir dėl to turėjo galimybę pateikti bei pateikė savo argumentus ir samprotavimus. Be to, apeliantas apeliaciniame skunde taip ir nepateikia jokių naujų argumentų, kurie paneigtų pirmosios instancijos teismo motyvų ir argumentų pagrįstumą. Susipažinus su apeliaciniu skundu taip ir liko neaišku, kokių aspektu Turizmo įstatymo bei Aplinkos ministro 2004 m. sausio 20 d. įsakymu Nr. DI-35 patvirtintų rekreacinių teritorijų naudojimo, planavimo ir apsaugos nuostatos galėjo įtakoti skundžiamo teismo sprendimo išvadas dėl atsakovo priimto norminio administracinio akto dalies neteisėtumo.

Teisėjų kolegija

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

IV.

Apeliaciniu skundu atsakovas Lazdijų rajono savivaldybės taryba ginčija Kauno apygardos administracinio teismo 2015 m. sausio 26 d. sprendimą, kuriuo teismas pripažino, jog Lazdijų rajono savivaldybės tarybos 2008 m. gruodžio 5 d. sprendimu Nr. 5TS-648 „Dėl Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano patvirtinimo“ patvirtinto Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punktas ta apimtimi, kuria numatoma, jog siekiant išvengti nepagrįsto rekreacinių teritorijų urbanizavimo vandens telkinių apsaugos zonose, nustatomos tokios sąlygos pastatų statybai, kad žemės sklypuose, besiribojančiuose su vandens telkiniu, naujus rekreacinius pastatus galima statyti pagal detalų planą (pakeitus žemės naudojimo paskirtį iš žemės ūkio paskirties), tik jeigu žemės sklypo pakrantės riba (ribos su vandens telkiniu linija) yra ilgesnė kaip 50 m, prieštarauja Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 ir 4 punktam (Nr. X-1035, 2007 m. sausio 18 d. Žin., 2007, Nr. 17-628), Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punktui (Nr. X-1722, 2008 m. rugsėjo 15 d. Žin., 2008, Nr. 113-4290; Žin., 2011, Nr. 45) ir Teritorijų planavimo įstatymo 11 straipsnio 8 daliai (Nr. X-1796, 2008 m. lapkričio 11 d. Žin., 2008, Nr. 135-5232). Ginčijamu sprendimu Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punktas panaikintas.

Nesutikimą su pirmosios instancijos teismo sprendimu atsakovas pirmiausia grindžia galimais proceso įstatymo nuostatų pažeidimais. Atsakovo manymu, teismas peržengė norminio administracinio akto teisėtumo tyrimo ribas ir nepragrįstai tyrė (bei konstatavo) Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punkto prieštaravimą Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 ir 4 punktam bei Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punktui.

Nagrinėjama atveju minėto norminio administracinio akto teisėtumo tyrimas pradėtas Kauno apygardos administracinio teismo 2014 m. spalio 15 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. Ik-989-554/2014 (I t., b. l. 2–5), kurioje teismas nutarė pradėti Lazdijų rajono savivaldybės tarybos 2008 m. gruodžio 5 d. sprendimu Nr. 5TS-648 „Dėl Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano patvirtinimo“ patvirtinto Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano dalies teisėtumo tyrimo bylą, nustatant, ar Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano aiškinamojo rašto sprendinių 4.2.4 skyriaus 2.2.2. punktas ta apimtimi, kuria numatoma, jog siekiant išvengti nepagrįsto rekreacinių teritorijų urbanizavimo vandens telkinių apsaugos zonose, nustatomos tokios sąlygos pastatų statybai, kad žemės sklypuose, besiribojančiuose su vandens telkiniu, naujus rekreacinius pastatus galima statyti pagal detalų planą (pakeitus žemės naudojimo paskirtį iš žemės ūkio paskirties), tik jeigu žemės sklypo pakrantės riba (ribos su vandens telkiniu linija) yra ilgesnė kaip 50 m, neprieštaruja Teritorijų planavimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalies 7 punktu, 11 straipsnio 8 daliai, [CK 4.37 straipsnio](#) 1 daliai bei 4.39 straipsniui.

Pasisakydama dėl atsakovo apeliacinio skundo argumentų, susijusių su bylos ribomis, apeliacinio teismo teisėjų kolegija atkreipia dėmesį į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo suformuotą praktiką, kurioje ne kartą pažymėta, jog Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (*toliau – ir ABTĮ*) 111 straipsnio 2 dalis nustato, kad prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą priėmimo klausimas yra išsprendžiamas teismo nutartimi, o kitos šio straipsnio 2 ir 3 dalių nuostatos suponuoja išvadą, jog tokia teismo nutartimi gali būti priimami dviejų rūšių procesiniai sprendimai: 1) atmesti prašymą; arba 2) pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą. Įstatymas nenumato procesinio sprendimo rūšies – priimti prašymą dėl norminio administracinio akto teisėtumo ištyrimo. Todėl minėtas teisinis reguliavimas sudaro pagrindą teigti, kad prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą priėmimo metu nėra apsiribojama vien tik prašymo atitikimo formaliems įstatyme nurodytiems procesiniams reikalavimams patikrinimu, kaip tai daroma skundo priėmimo įprastinėse administracinėse bylose atveju. Spręsdamas prašymo ištirti norminio administracinio akto teisėtumą priėmimo klausimą, teismas privalo įvertinti tokio prašymo turinį. ABTĮ 111 straipsnio 2 dalis, be kita ko, reikalauja patikrinti, ar prašymas yra susijęs su teisme nagrinėjama konkrečia byla, ir įvertinti prašyme pateikiamą motyvaciją (LVAT 2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴²-3065/2011, Administracinė jurisprudencija. 2011, 22, p. 374–384).

Pabrėždamas nutarties pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą svarbą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat ne kartą akcentavo, jog norminio administracinio akto teisėtumo tyrimas tame pačiame administraciniame teisme, kuriame nagrinėjama individuali byla, gali būti pradėtas tik tuo atveju, kai yra priimta konkrečią administracinę bylą nagrinėjančio teismo nutartis pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą, kurioje apibrėžtas tokio tyrimo dalykas ir ribos (nurodytas konkretus norminis administracinis aktas ar jo dalis, kurių teisėtumas bus tiriamas; nurodytos konkrečios įstatymų ar Vyriausybės norminių aktų nuostatos, kurioms galbūt prieštarauja atitinkamas norminis administracinis aktas ar jo dalis; pateikta konkreti teisinė motyvacija, sudaranti pagrindą abejoti norminio administracinio akto ar jo dalies atitikimu tam tikroms įstatymų ar Vyriausybės norminių aktų nuostatoms). Tokia teismo nutartis turi dvejopą pobūdį: ji fiksuoja konkrečios nagrinėjamos administracinės bylos proceso eigą ir yra tos bylos procesinis dokumentas, tačiau kartu ši nutartis yra ir kitos (norminės) administracinės bylos procesinis dokumentas, kuriuo ta kita byla pradedama (žr., pvz., LVAT 2014 m. rugsėjo 3 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS438-784/2014).

Vadinasi, norminio administracinio akto teisėtumo tyrimo individualioje byloje pradėjimo atveju, numatytu ABTĮ 111 straipsnio 3 dalyje, lemiamą procesinę reikšmę tenka šią individualią bylą nagrinėjančio teismo nutarčiai pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą, nes net ir esant ABTĮ 111 straipsnio 1 dalyje nurodytam prašymui pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą, būtent teismas galutinai nusprendžia, ar jo nagrinėjamos konkrečios bylos išsprendimui yra reikalinga pradėti atskirą norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą ir kokia apimtimi toks

tyrimas turi būti atliekamas (žr., pvz., LVAT 2015 m. sausio 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-75-502/2015).

Kita vertus, norminės administracinio akto teisėtumo bylos iškėlimas ir norminio administracinio akto teisėtumo patikrinimas nėra savitiksli dalykas. Administracinių teismų praktikoje laikomasi pozicijos, jog norminės administracinio akto teisėtumo bylos išnagrinėjimas turi padėti teismui įvykdyti teisingumą individualioje byloje, būti naudingas bylos išnagrinėjimo iš esmės ir procesinio sprendimo priėmimo byloje aspektu (žr., pvz., LVAT 2013 m. lapkričio 13 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1280/2013).

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje, sprendžiant dėl norminio administracinio akto teisėtumo tyrimo ribų, pažymėta, jog tais atvejais, kai iš pateikiamos konkrečios individualios bylos medžiagos ir paklausimo administraciniam teismui (nutarties pradėti norminę bylą) turinio, jo teisinių ir faktinių argumentų matyti, kad teismo prašymas nors ir yra tam tikra apimtimi susijęs su nagrinėjama individualia byla, tačiau peržengia konkrečios individualios bylos ribas ir apima tuos klausimus, tokį teisinį reguliavimą, kurie nėra susiję su teismo nagrinėjama individualia byla, prašymą gavęs administracinis teismas, atsižvelgdamas į teismų bendradarbiavimo ir kooperavimosi poreikį, į tai, kad teismo sprendimas norminėje administracinėje byloje turi būti naudingas besikreipiančiam teismui ir susijęs su jo nagrinėjama individualia byla, turi teisę, atsižvelgdamas į konkrečias aplinkybes, patikslinti pareikšto prašymo turinį taip, kad jis atitiktų individualios bylos aplinkybes, padėtų tinkamai išspręsti tą individualią bylą, kurioje teismas nusprendė kreiptis su prašymu ištirti norminio teisės akto teisėtumą (žr., pvz., LVAT 2009 m. vasario 26 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. I⁵⁷⁵-3/2009; 2012 m. lapkričio 23 d. nutartį administracinėje byloje Nr. I²⁶¹-48/2012; 2013 m. sausio 22 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A¹⁴³-689/2013; 2013 m. kovo 25 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-181/2013; 2013 m. lapkričio 13 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A⁶⁰²-1280/2013).

Nagrinėjamos bylos duomenimis nustatyta, kad Kauno apygardos administracinis teismas 2014 m. spalio 15 d. nutartyje, kuria pradėjo norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą, nenurodė, jog jam kyla abejonių dėl Bendrojo plano aiškinamojo rašto sprendinių 4.2.4 skyriaus 2.2.2. punkto (anksčiau nurodyta apimtimi) atitikties Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 ir 4 punktams bei Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punktui. Kita vertus, teismas minėtoje nutartyje nutarė pradėti Bendrojo plano aiškinamojo rašto sprendinių 4.2.4 skyriaus 2.2.2. punkto (anksčiau nurodyta apimtimi) atitikties tyrimą, be kita ko, ir Teritorijų planavimo įstatymo 11 straipsnio 8 daliai, nustatančiai, jog savivaldybės teritorijos ir jos dalių bendrieji planai turi neprieštarauti apskrities lygmens bendrojo ir specialiojo planavimo dokumentų sprendiniams, taip pat teritorijų planavimą reglamentuojančių teisės aktų nuostatomis.

Šiuo aspektu pažymėtina, jog Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 ir 4 punktai numato, jog viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi nepiktnaudžiavimo valdžia ir įstatymo viršenybės principais, o Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punktą – kad vietos savivalda grindžiama savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo principu. Teisėjų kolegijos vertinimu, šios nuostatos yra iš esmės susijusios su minėta Teritorijų planavimo įstatymo 11 straipsnio 8 dalimi, kuri buvo nurodyta Kauno apygardos administracinio teismo 2014 m. spalio 15 d. nutartyje pradedant norminio administracinio akto teisėtumo tyrimo bylą. Todėl nagrinėjamu atveju Bendrojo plano aiškinamojo rašto sprendinių 4.2.4 skyriaus 2.2.2. punkto atitikties Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 ir 4 punktams bei Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punktui tyrimas, kolegijos vertinimu, neperžengė konkrečios individualios bylos ribų. Norminio administracinio akto teisėtumo bylą nagrinėjęs administracinis teismas, atsižvelgdamas į teismų bendradarbiavimo ir kooperavimosi poreikį, į tai, kad teismo sprendimas norminėje administracinėje byloje turi būti naudingas besikreipiančiam teismui ir susijęs su jo nagrinėjama individualia byla, iš esmės pagrįstai patikslino pareikšto prašymo turinį taip, kad jis padėtų tinkamai išspręsti tą individualią bylą, kurioje teismas nusprendė kreiptis su prašymu ištirti norminio teisės akto teisėtumą.

Apibendrinama išdėstyta, apeliacinio teismo teisėjų kolegija sprendžia, kad nors minėta Kauno apygardos administracinio teismo 2014 m. spalio 15 d. nutartis iš dalies neatitiko jai keliamų turinio reikalavimų, tačiau padaryta pažeida negali būti pripažinta savaime sudaranti prielaidą pirmosios instancijos teismo sprendimą panaikinti ir skundžiamą akto dalį pripažinti teisėta. Šis atsakovo apeliacinio skundo argumentas atmetamas.

Iš apeliacinio skundo turinio matyti, jog atsakovas nesutinka ir su pirmosios instancijos teismo išvada, kad Lazdijų rajono savivaldybės tarybos 2008 m. gruodžio 5 d. sprendimu Nr. 5TS-648 patvirtinto Lazdijų rajono savivaldybės teritorijos bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punktas ginčijama apimtimi prieštarauja Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 ir 4 punktam, Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punktui ir Teritorijų planavimo įstatymo 11 straipsnio 8 daliai. Atsakovo manymu, ginčijamas Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punktas yra teisėtas. Savo poziciją Lazdijų rajono savivaldybės taryba grindžia šiais pagrindiniais apeliacinio skundo argumentais:

pirma, ginčijamo akto 4.2.4 skyriaus 2.2.2. punktas priimtas vykdant Teritorijų planavimo įstatymo 7 straipsnio 2 dalies 3 punktą, taip pat atsižvelgiant į visos visuomenės (viešąjį) interesą;

antra, Bendrąjį planą parengė Vilniaus Gedimino technikos universiteto Teritorijų planavimo instituto specialistai, be to, buvo gautos teigiamos Alytaus apskrities viršininko administracijos Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamento išvados;

trečia, pirmosios instancijos teismas nesirėmė Turizmo įstatymo 2 straipsnio 26 dalyje įtvirtinta rekreacinės teritorijos sąvoka bei Aplinkos ministro 2004 m. sausio 20 d. įsakymu Nr. D1-35 patvirtintais Rekreacinių teritorijų naudojimo, planavimo ir apsaugos nuostatais.

Pasisakydama dėl pirmosios instancijos teismo sprendimo teisėtumo ir pagrįstumo, teisėjų kolegija atkreipia dėmesį į Europos Žmogaus Teisių Teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką, kurioje ne kartą pažymėta, jog teismo pareiga pagrįsti priimtą sprendimą neturėtų būti suprantama kaip reikalavimas detaliai atsakyti į kiekvieną argumentą, o atmesdamas apeliacinį skundą, apeliacinės instancijos teismas gali tiesiog pritarti žemesnės instancijos teismo priimto sprendimo motyvams (pvz., Europos Žmogaus Teisių Teismo 1994 m. balandžio 19 d. sprendimas byloje Van de Hurk prieš Nyderlandus; 1997 m. gruodžio 19 d. sprendimas byloje Helle prieš Suomiją; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. lapkričio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-3555/2011 ir kt.).

Apeliacinio teismo teisėjų kolegija, patikrinusi Kauno apygardos administracinio teismo 2015 m. sausio 26 d. sprendimą ABTĮ 136 straipsnyje nustatyta tvarka, sutinka su pirmosios instancijos teismo skundžiamame sprendime išdėstytais argumentais ir padarytomis išvadomis, jog savivaldybė turi teisę inicijuoti, rengti ir tvirtinti savivaldybės teritorijos, jos dalių bendruosius planus, taip pat bendrojo plano rengėjui perduotoje bendrojo plano darbų programoje nustatyti bendrojo planavimo uždavinius, suteikiančius teisę bendrojo plano sprendiniuose nustatyti priemones ir apribojimus, kad būtų užtikrintas gamtos išteklių racionalus naudojimas, kraštovaizdžio ekologinė pusiausvyra, gamtinio karkaso formavimas, gamtos ir kultūros paveldo vertybių išsaugojimas. Tačiau, kaip teisingai nurodė Kauno apygardos administracinis teismas, kadangi Bendrojo plano priėmimo metu galiojusiuose teritorijų planavimą reglamentuojančiuose teisės aktuose nebuvo įtvirtintas ribojimas statyti naujus rekreacinius pastatus pagal detalų planą (pakeitus žemės naudojimo paskirtį iš žemės ūkio paskirties) sklypuose, esančiuose prie vandens telkinių, atsižvelgiant į žemės sklypo pakrantės ribos (ribos su vandens telkiniu linijos) ilgį, todėl atsakovas Lazdijų rajono savivaldybės taryba savarankiškai pagal savo kompetenciją negalėjo nustatyti daugiau (griežtesnių) apribojimų rekreacinių pastatų statyboms rekreacinėje teritorijoje nei nustatyta aukštesnės galios teisės aktais. Apeliacinio teismo teisėjų kolegija pritaria pirmosios instancijos teismo išvadai, jog nagrinėjamu atveju Lazdijų rajono savivaldybė viršijo įstatymų jai suteiktus įgaliojimus teritorijų planavimo procese, nepaisė priimamų sprendimų teisėtumo, įstatymo viršenybės ir nepiktnaudžiavimo valdžia principų, numatytų Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punkte bei Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 ir 4 punktuose, ir tuo pačiu pažeidė Teritorijų planavimo įstatymo 11 straipsnio

8 dalį, nustatančią, kad savivaldybės teritorijos bendrieji planai turi neprieštarauti teritorijų planavimo reglamentuojančių teisės aktų nuostatomis.

Teisėjų kolegijos vertinimu, pirmosios instancijos teismas ginčui aktualias materialinės teisės normas aiškino ir taikė tinkamai, todėl priėmė pagrįstą bei teisingą sprendimą. Kolegija su pirmosios instancijos teismo pateiktais argumentais sutinka ir jų iš naujo nekartoja, nes iš esmės jau proceso šalims žinomų argumentų kartojimas šiame teismo procesiniame sprendime būtų akivaizdžiai perteklinis.

Pasisakydama dėl apeliacinio skundo pirmojo ir antrojo argumentų, kolegija pažymi, jog Teritorijų planavimo įstatymo 7 straipsnio 2 dalies 3 punktas, kuriuo apeliaciniame skunde remiasi atsakovas (redakcija, galiojusi Bendrojo plano priėmimo metu, t. y., nuo 2008 m. lapkričio 25 d. iki 2010 m. sausio 1 d.), nustatė, jog bendrojo teritorijų planavimo uždaviniai yra numatyti priemonės ir apribojimus, užtikrinančius racionalų naudojimą, kraštovaizdžio ekologinę pusiausvyrą, gamtinio karkaso formavimą, gamtos ir kultūros paveldo vertybių išsaugojimą. Šiuo aspektu Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje ne kartą akcentuota, jog 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 (Teritorijų planavimo įstatymo 2 straipsnio 35 dalis). Atsižvelgiant į nurodytas teritorijų planavimo sritis, 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 iš tikro yra glaudžiai ir neatskiriama 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. Todėl būtent teisės aktų nuostatu laikymasis teritorijų planavimo procese yra prielaida suderinti ir užtikrinti valstybės, visuomenės, fizinių bei juridinių asmenų teises ir teisėtus interesus (LVAT 2008 m. liepos 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-1333/2008). Be to, 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 straipsnio 2 dalis). Akcentuotina tai, kad bendrasis planas taip pat turi būti parengtas laikantis Teritorijų planavimo įstatymo nustatytos tvarkos (LVAT 2008 m. liepos 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁵⁶-1333/2008).

Taigi, nors atsakovas Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4 skyriaus 2.2.2. punktą priėmė vykdydamas Teritorijų planavimo įstatymo 7 straipsnio 2 dalies 3 punktą, taip pat atsižvelgdamas į visos visuomenės (viešąjį) interesą, jis taip pat turėjo paisyti priimamų sprendimų teisėtumo, įstatymo viršenybės ir nepiktnaudžiavimo valdžia principų.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje ne kartą yra pabrėžęs būtinybę viešojo administravimo subjektams laikytis įstatymų viršenybės principo, nurodydamas, kad viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta įstatymu, veikla vykdoma tik jiems priskirtos kompetencijos ribose, o bet kokie viešojo administravimo subjektų veiksmai ar sprendimai, priimti viršijant nustatytą kompetenciją, pripažįstami neteisėtais (LVAT 2006 m. liepos 25 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-2/2006; 2008 m. lapkričio 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴-4/2008; 2011 m. gegužės 11 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I⁴⁴⁴-14/2011).

Pažymėtina, kad Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje numatyta, jog viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi įstatymo viršenybės principu. Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktuose, o veikla turi atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti

įstatymais. Remiantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 6 punktu, vienas iš pagrindinių vietos savivaldos organizavimo ir funkcionavimo principų yra savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumas. Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus.

Konstitucinis Teismas savo praktikoje taip pat yra ne kartą konstatavęs, jog iš konstitucinio teisinės valstybės principo, kitų konstitucinių imperatyvų kyla reikalavimas įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams paisyti iš Konstitucijos kylančios teisės aktų hierarchijos. Šis reikalavimas *inter alia* reiškia, kad draudžiama žemesnės galios teisės aktais reguliuoti tuos visuomeninius santykius, kurie gali būti reguliuojami tik aukštesnės galios teisės aktais, taip pat kad žemesnės galios teisės aktuose draudžiama nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruotų su nustatytuoju aukštesnės galios teisės aktuose (Konstitucinio Teismo 2004 m. rugsėjo 15 d., 2005 m. rugsėjo 20 d. nutarimai). Poįstatyminiu teisės aktu yra realizuojamos įstatymo normos, todėl poįstatyminiu teisės aktu negalima pakeisti įstatymo ir sukurti naujų bendro pobūdžio teisės normų, kurios konkuruotų su įstatymo normomis. Poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti įstatymams, konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai, jie turi būti priimami remiantis įstatymais, nes poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas nepriklausomai nuo to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo (Konstitucinio Teismo 2003 m. gruodžio 30 d., 2005 m. vasario 7 d. nutarimai).

Šiuo gi atveju, kaip jau buvo minėta, Lazdijų rajono savivaldybės taryba, viršydama savo kompetenciją, Bendrojo plano aiškinamojo rašto (sprendinių) 4.2.4. skyriaus 2.2.2 punktu nustatė tokį apribojimą rekreacinių pastatų statyboms rekreacinėje teritorijoje, kurio nenustatė Bendrojo plano rengimo ir tvirtinimo metu galioję aukštesnės galios teisės aktai. Atsižvelgiant į išdėstytą, apeliacinio skundo pirmasis ir antrasis argumentai atmetami.

Kaip nepagrįstą apeliacinio teismo teisėjų kolegija atmeta ir trečiąjį atsakovo apeliacinio skundo argumentą – jog pirmosios instancijos teismas nepagrįstai nesirėmė Turizmo įstatymo 2 straipsnio 26 dalyje įtvirtinta rekreacinės teritorijos sąvoka (ginčui aktualioje Turizmo įstatymo redakcijoje, atsakovo nurodoma sąvoka buvo įtvirtinta 2 straipsnio 12 dalyje) bei Aplinkos ministro 2004 m. sausio 20 d. įsakymu Nr. D1-35 patvirtintais Rekreacinių teritorijų naudojimo, planavimo ir apsaugos nuostatais. Šiuo aspektu teisėjų kolegija pažymi, jog Turizmo įstatymo paskirtis nustatyti turizmo verslo organizavimo principus, reikalavimus turizmo paslaugų teikimui ir turistų (vartotojų) teisių apsaugai bei valstybės, savivaldybių institucijų kompetenciją turizmo reguliavimo, planavimo ir turizmo išteklių naudojimo srityje. Gi pirmosios instancijos teismas nagrinėjo ir vertino ne pavienes (t. y. teismo sprendime aiškiai nurodytas) nagrinėjamai situacijai aktualių teisės aktų nuostatas, bet visą šiuose teisės aktuose įtvirtintų nuostatų visumą. Pavyzdžiui, rekreacinės teritorijos sąvoka buvo įtvirtinta atsakovo minėtuose Aplinkos ministro 2004 m. sausio 20 d. įsakymu Nr. D1-35 patvirtintuose Rekreacinių teritorijų naudojimo, planavimo ir apsaugos nuostatuose, kuriuos, priešingai nei teigia atsakovas, pirmosios instancijos teismas taip pat įvertino (žiūrėti Kauno apygardos administracinio teismo 2015 m. sausio 26 d. sprendimo administracinėje byloje Nr. I-1719-422/2015 7 puslapio paskutinę pastraipą).

Apibendrinama išdėstyta, apeliacinio teismo teisėjų kolegija konstatuoja, kad pirmosios instancijos teismas iš esmės teisingai ir tinkamai aiškino bei taikė byloje aktualias teisės normas, teisingai išsprendė klausimą dėl tikrinamo norminio akto dalies teisėtumo, todėl priėmė pagrįstą ir teisėtą sprendimą, kurio naikinti ar keisti apeliaciniame skunde išdėstytais argumentais nėra pagrindo. Kauno apygardos administracinio teismo 2015 m. sausio 26 d. sprendimas paliekamas nepakeistas, o atsakovo Lazdijų rajono savivaldybės tarybos apeliacinis skundas atmetamas.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 140 straipsnio 1 dalies 1 punktu, teisėjų kolegija

n u t a r i a :

Kauno apygardos administracinio teismo 2015 m. sausio 26 d. sprendimą palikti nepakeistą, o atsakovo Lazdijų rajono savivaldybės tarybos apeliacinį skundą atmesti.
Nutartis neskundžiama.

Teisėjai

Laimė Baltrūnaitė

Arūnas Dirvonas

Vaida Urmonaitė-Maculevičienė