



LIETUVOS ADMINISTRACINIŲ GINČŲ KOMISIJA

SPRENDIMAS

2024 m. rugsėjo 30 d. Nr. 21RE- (AG-379/05-2023)
Vilnius

Lietuvos administracinių ginčų komisija (toliau – Komisija), susidedanti iš narių Vytauto Kurpuveso (pranešėjas), Žydrūno Plytniko ir Ingridos Sabaliauskienės (posėdžio pirmininkė), sekretoriaujant Ramūnei Misevičiūtei, dalyvaujant pareiškėjams S. G. ir V. Z., viešame Komisijos posėdyje žodinio proceso tvarka vaizdo konferencijos būdu išnagrinėjo administracinį ginčą pagal pareiškėjų X skundą dėl Vilniaus rajono savivaldybės administracijos rašto panaikinimo ir įpareigojimo atlikti veiksmus,

Komisija

n u s t a t ė:

pareiškėjai Komisijos prašo: panaikinti neteisėtą ir nepagrįstą Vilniaus rajono savivaldybės administracijos (toliau – ir VRSA, Administracija) direktoriaus 2023-04-20 raštą Nr. A33(1)-4072 „Dėl prašymo Nr. A34(1)-2943“ (toliau – ir Raštas); įpareigoti Administraciją iš naujo išnagrinėti pareiškėjų 2023-03-26 prašymą „Spręsti dėl Vilniaus rajono savivaldybės teritorijos dalies (U žemės naudojimo funkcinės zonos Avižienių, Juodšilių, Nemėžio, Pagirių, Riešės, Rudaminos ir Zujūnų seniūnijose) bendrojo plano, patvirtinto Vilniaus rajono savivaldybės (toliau – Savivaldybė) tarybos 2019-12-18 sprendimu Nr. T3-477, sprendinių neatitikimo galiojančio kvartalo detaliojo plano sprendiniams pašalinimo“ (Reg. Nr. A34(1)-2943) ir (priimti) viešojo administravimo principus atitinkantį, teisiškai ir faktiškai motyvuotą, t. y. pagrįstą ir teisėtą sprendimą.

Paaiškino, kad (*duomenys neskelbtini*) yra individualių gyvenamųjų namų sklypų masyvas (toliau – Kvartalas), pareiškėjai nuosavybės teise valdo individualių namų statybai skirtus sklypus. Kvartale, kuris buvo suprojektuotas detaliojo planu, patvirtintu Savivaldybės tarybos 2002-05-13 sprendimu (*duomenys neskelbtini*) (toliau – ir Detalusis planas). Detalusis planas nebuvo keičiamas teisės aktų nustatyta tvarka ir yra galiojantis. Savivaldybės tarybos 2019-12-18 sprendimu Nr. T3-477 patvirtintas Vilniaus rajono savivaldybės teritorijos dalies („U“ žemės naudojimo funkcinės zonos Avižienių, Juodšilių, Nemėžio, Pagirių, Riešės, Rudaminos ir Zujūnų seniūnijose) bendrasis planas (toliau – ir „U“ planas, BP).

2023-02-08 Kvartalo gyventojų iniciatyva įvyko susitikimas su VRSA vyriausiąja architekto, kur buvo aptarti gyventojams aktualūs klausimai. Susitikimo metu sužinota, kad „U“ plane Kvartalo privačiuose gyventojų sklypuose yra numatytas planuojamas sprendinys – D kategorijos 12 m pločio viešoji gatvė, kuri sujungtų (*duomenys neskelbtini*) gatves. Gyventojams nurodžius, kad šis „U“ plano sprendinys konkrečiais aspektais yra nesuderinamas su galiojančio Detaliojo plano sprendiniais, kad sprendinio realizavimas pažeistų gyventojų nuosavybės teises, vyriausioji architektė pripažino, kad rengiant „U“ planą yra įvykusi „klaida“ dėl sprendinių suderinamumo, kuri turėtų būti taisoma. Sutarta, kad gyventojai kreipsis oficialiu raštu, o VRSA spręs, kaip ištaisyti susidariusią padėtį dėl teritorijų planavimo (toliau – TP) dokumentų sprendinių nesuderinamumo, inicijuodama reikiamas procedūras.

2023-03-26 kolektyviniu prašymu spręsti dėl „U“ plano sprendinių neatitikimo galiojančio Kvartalo Detaliojo plano sprendiniams pašalinimo buvo kreiptasi į Savivaldybės tarybą, merą ir Administracijos direktorių. Prašyme išdėstyti konkretūs Detaliojo plano ir „U“ plano sprendinių

neatitikimai ir tarpusavio nesuderinamumas, bei prašoma spręsti dėl „U“ plano susisiekimo sprendinių Kvartale (numatomos 12 m pločio D kategorijos viešosios gatvės) ištaisymo (pašalinimo), inicijuojant reikiamas procedūras. Tačiau 2023-04-20 Administracijos direktorės Raštu prašymas atmestas.

„U“ plano Aiškinamajame rašte (toliau – ir AR) nurodytas šio plano teritorijų planavimo lygmuo – tai savivaldybės dalies vietovės lygmens bendrasis planas. AR išdėstyta, kokiais TP bei kitais aktualiais dokumentais remiantis yra parengtas „U“ planas, aiškiai nurodant, kad tarp tokių planų yra ir Savivaldybės teritorijos visi galiojantys detalieji planai. Taip pat AR nurodyta, kad „U“ planas detalizuoja Savivaldybės bendrojo plano sprendinius; šiuo planu patikslinamos Kraštovaizdžio specialiajame plane nustatytos kraštovaizdžio tvarkymo zonos U 1-6 ir reglamentai; „U“ plano sprendiniai nepanaikina galiojančių Specialiųjų planų ir Detaliųjų planų sprendinių; rengiant naujus TP dokumentus ar formavimo pertvarkymo projektus, ar kitais teisės aktais nustatytu būdu keičiant teritorijos naudojimo paskirtį ar būdą, reikia vadovautis šio „U“ plano sprendiniais; planas taip pat nepanaikina žemės nuosavybės dokumentuose nurodytų žemės naudojimo būdų ir taikomų apribojimų.

Pagal Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymą (toliau – TPI) „U“ planas ir Detalusis planas yra vietovės lygmens kompleksinio teritorijų planavimo dokumentai (4 straipsnio 1 dalies 3 punktas, 5 straipsnio 2 dalies 2, 3 punktai), taigi tai yra to paties lygmens ir tos pačios rūšies teritorijų planavimo dokumentai. Kvartalo Detalusis planas nebuvo keičiamas įstatymų nustatyta tvarka ir yra galiojantis. TPI 17 straipsnio 2 dalis nustato, kad detalieji planai galioja neterminuotai arba tol, kol suplanuotai arba didesnei teritorijai, į kurią patenka anksčiau suplanuota teritorija, parengiami ir patvirtinami nauji (juos keičiantys) to paties lygmens kompleksinio TP dokumentai, kuriuose nustatomas detaliųjų planų teritorijos naudojimo reglamentas, arba šie detalieji planai pripažįstami netekusiais galios šio įstatymo 27 straipsnio 6 dalyje nurodyta tvarka. „U“ plano patvirtinimo metu galiojusi TPI 17 straipsnio 2 dalies redakcija nustatė, kad detalieji planai galioja neterminuotai arba tol, kol parengiami ir patvirtinami juos keičiantys to paties lygmens TP dokumentai. Kaip nurodyta, „U“ planas remiasi visais galiojančiais detaliesiais planais, įskaitant ir Kvartalo, nekeisdamas jų sprendinių, todėl pagal aktualią TPI 17 straipsnio 2 dalies normą Vilniaus rajono galiojantys detalieji planai, įskaitant Kvartalo, priėmus to paties (vietovės) lygmens „U“ planą, nebuvo pakeisti. TPI 17 straipsnio 3 dalis imperatyviai nustato, kad detalieji planai yra privalomi valstybės ir savivaldybių institucijoms, visiems suplanuotoje teritorijoje veikiančioms fiziniams ir juridiniams asmenims ar kitoms organizacijoms, išskyrus šio įstatymo 4 straipsnio 6 dalyje nurodytus (išimtinis) atvejus.

TPI 4 straipsnio 3 dalyje reglamentuota, kad TP dokumentų taikymo ir jų tarpusavio sąveikos organizacinė struktūra veikia vadovaujantis šiuo įstatymu ir kitais teisės aktais. Kiekvienas žemesnio TP lygmuo privalo vadovautis aukštesnio TP lygmens patvirtintais TP dokumento sprendiniais, juos detalizuojant. To paties lygmens TP dokumentų sprendiniai turi būti tarpusavyje suderinti, išskyrus šio straipsnio 4 dalyje nurodytus atvejus. 4 dalyje nurodytos išimtys šiuo atveju netaikytinos. Išdėstyta norma reikalauja užtikrinti ne tik suderinamumą su aukštesnio lygio TP dokumentų sprendiniais, juos detalizuojant, bet ir tarpusavio suderinamumą su to paties lygio TP dokumentų sprendiniais. Tai leidžia užtikrinti sistemiškumą, numatytą TPI 1 straipsnio 1 dalyje, išvengiant neapibrėžtumų teritorijų planavimo srityje sukeliančios to paties lygio TP dokumentų sprendinių konkurencijos.

„U“ planas ir Detalusis planas yra to paties lygmens (vietovės) ir tos pačios rūšies (kompleksinio planavimo) TP dokumentai. Remiantis TPI 4 straipsnio 3 dalimi, jų sprendiniai turi būti tarpusavyje suderinti. Sprendinių suderinamumą, o ne galiojančių detaliųjų planų sprendinių keitimą pagal atitinkamus „U“ plano sprendinius, suponuoja AR 1.3 papunkčio „Bendrojo plano sąsaja su kitais planais ar programomis“ nuostata, kad „U“ planas rengiamas (parengtas) remiantis Savivaldybės teritorijos visais galiojančiais detaliesiais planais. Darytina išvada, kad „U“ planu buvo siekiama užtikrinti šio plano atitiktį (suderinamumą) visų rajone jau patvirtintų ir galiojančių detaliųjų planų sprendiniams pagal TPI 4 straipsnio 3 dalies imperatyvų reikalavimą, taip pat TPI 17 straipsnio 2 ir 3 dalių normas dėl detaliųjų planų galiojimo ir privalomumo, ir, atitinkamai, institucijos neturėjo intencijos patvirtinti su galiojančių detaliųjų planų sprendiniais nesuderintų ar jiems prieštaraujančių „U“ plano sprendinių. Imperatyvią normą dėl TP dokumentų „sprendinių privalomo vadovavimosi“ aukštesnio lygmens TPD ir tarpusavio suderinamumo su to paties lygmens TP dokumentais užtikrina

TPĮ 26 straipsnio „Kompleksinio teritorijų planavimo dokumentų derinimas ir tikrinimas“ normos, o konkrečiu vietovės lygmens kompleksinio TP dokumento atveju – 26 straipsnio 4 dalies nuostata, kad savivaldybės lygmens ir vietovės lygmens kompleksinio TP dokumentų derinimą atlieka Teritorijų planavimo komisija. Šios komisijos sudėtį tvirtina savivaldybės administracijos direktorius.

TPĮ 26 straipsnio 6 dalis nustato, kad savivaldybės lygmens ir vietovės lygmens kompleksinio TP dokumentų derinimo metu *inter alia* patikrinama, ar pateiktas derinti kompleksinio TP dokumentas atitinka galiojančius aukštesnio ir to paties lygmens TP dokumentų sprendinius (1 punktą), taip pat ar neprieštarauja visuomenės (viešajam) interesui (2 punktą). Pastarasis planuojant teritorijas apima ir visuomenės gyvenimo kokybę, pagrįstą ir nuosavybės teisių apsaugos prioritetu (TPĮ 8 straipsnio 1 dalies 1 punktą). TPĮ 26 straipsnio normos dėl vietovės lygmens kompleksinio TP dokumentų derinimo ir tikrinimo subjektų, tvarkos, turinio yra perkeltos į žemesnio lygmens teisės aktą – Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2014-01-02 įsakymu Nr. D1-8 patvirtintas Kompleksinio teritorijų planavimo dokumentų rengimo taisyklės (*toliau – Taisyklės*) („U“ plano rengimo baigiamojo etapo metu aktuali redakcija nuo 2019-05-10 iki 2019-12-18). Taisyklių 209.2 papunktyje nurodyta viena iš privalomų savivaldybės dalies bendrojo plano rengimo baigiamojo etapo stadijų – savivaldybės dalies bendrojo plano derinimas Teritorijų planavimo komisijoje. Taisyklių 214 punkte nustatyta, kad Savivaldybės dalies bendrasis planas teikiamas derinti kartu su visuomenės dalyvavimo ataskaita.

Apibendrinant, Teritorijų planavimo komisijos pareiga derinimo metu patikrinti TP dokumentą konkrečiais aspektais (tai reiškia ir pareigą užtikrinti TP dokumento suderinamumą su aukštesnio ir to paties lygmens galiojančių TP dokumentų sprendiniais) yra nustatyta imperatyvia TPĮ 26 straipsnio 6 dalies 1 punkto norma, Taisyklių 214 punktu, ir atitinka TPĮ 1 straipsnio 1 dalies normą, pagal kurią įstatymo tikslas, be kita ko, yra nustatyti TP dalyvaujančių asmenų (šiuo atveju – Teritorijų planavimo komisijos) teises ir pareigas, todėl šios pareigos tinkamas vykdymas yra tiesiogiai ir betarpiškai susijęs su TPĮ tikslų pasiekimu. Teritorijų planavimo komisijos pareiga derinimo metu patikrinti TP dokumentą įstatyme nurodytais aspektais nėra įstatymo leidėjo siejama su kitos baigiamojo etapo stadijos (viešinimo) metu atliktais veiksmais, t. y. ši pareiga turi būti objektyviai ir pagal įstatymo nustatytus kriterijus vykdoma nepaisant aplinkybės, ar konkrečių sprendinių suderinamumo klausimai buvo iškelti suinteresuotos visuomenės viešinimo metu.

Kitas už kompleksinio TP dokumentų sprendinių suderinamumą (ir sistemiškumą) atsakingas viešojo administravimo subjektas yra teritorijų planavimo valstybinę priežiūrą atliekanti institucija, veikianti baigiamosios stadijos TP dokumento tikrinimo stadijoje (TPĮ 26 straipsnio 13-14 punktas, Taisyklių 209.3 papunktis, 215 punktas).

Atsižvelgiant į išdėstytą teisinį reglamentavimą ir „U“ plano AR 1.3 papunkčio „Bendrojo plano sąsaja su kitais planais ar programomis“ nuostatas, Prašyme išsamiai išdėstytas konkrečių „U“ plano sprendinių nesuderinamumas su Kvartalo Detaliojo plano sprendiniais pažeidžia imperatyvią įstatymo normą dėl to paties lygmens TPD sprendinių tarpusavio suderinamumo (TPĮ 4 straipsnio 3 dalis) ir paties „U“ plano rengimo nuostatas, taip pat TPĮ 17 straipsnio 2 ir 3 dalių imperatyvias normas dėl detaliųjų planų galiojimo ir privalomumo, TPĮ 26 straipsnio 6 dalies 1 punkto ir Taisyklių 214 punkto normą dėl Teritorijų planavimo komisijos pareigos suderinti TP dokumentą, patikrinant jo atitiktį, todėl turi būti pašalintas teisės aktų numatytu būdu. Teritorijų planavimo komisija, derindama „U“ planą, neužtikrino jo sprendinių suderinamumo su galiojančio Detaliojo plano sprendiniais, tai pat nevertino „U“ plano viešojo gatvės sprendinio, suplanuoto privačiuose sklypuose, pagal nuosavybės teisių apsaugos prioriteto principą, kuris teritorijų planavime turi užtikrinti nuosavybės teisių apsaugą nuo neproporcingos ir nepagrįstos TP dokumentų sprendinių intervencijos. Aktualioje vietovėje viešųjų gatvių (*duomenys neskelbtini*) tinklas yra pakankamas aptarnauti aplinkinius sklypus, todėl papildomos viešosios gatvės numatymas Kvartalo privačiuose sklypuose, gatvės sprendinio realizavimui nusavinant privačią nuosavybę, nėra objektyviai būtinas ir pagrįstas.

Remiantis TPĮ 26 straipsnio 4 dalimi, už Teritorijų planavimo komisijos tinkamą veikimą yra atsakingas ją formuojantis subjektas – Administracijos direktorius, kuris turi plačią teisės aktų nustatytą kompetenciją savivaldybės dalies bendrojo plano keitimo ir koregavimo srityje (Taisyklių VI skirsnis, 222, 227, 230 punktai), kuri ir buvo pagrindas teikti prašymą spręsti dėl „U“ plano sprendinių

neatitikimo Kvartalo Detaliojo plano sprendiniams pašalinimo inicijuojant reikiamas procedūras, tuo užtikrinant galiojančio Detaliojo plano sprendinių privalomumą ir Kvartalo gyventojų teisėtus interesus.

2023-04-20 Rašte nurodyta, kad remiantis Taisyklių 152 punktu, informuojama, kad pozicija dėl neatitikimo (kitais tariant klaidos) atmetina, kadangi savivaldybių dalių bendrieji planai rengiami vadovaujantis aukštesnio TP lygmens patvirtintais kompleksinio TP dokumentų sprendiniais. Tačiau Prašyme buvo nurodyta ne „klaida“ (kuri turėtų atitikti TPI 2 straipsnio 29¹ punkto apibrėžimą), o neatitikimas tarp konkrečių to paties lygmens „U“ plano ir Detaliojo plano sprendinių – jų tarpusavio nesuderinamumas. Sutiktina (ir Prašyme nekeltas toks klausimas), kad „U“ planas „turi vadovautis“ aukštesnio TP lygmens dokumentų sprendiniais, juos detalizuojant. Nurodytas Taisyklių 152 punktas tik pakartoja TPI 4 straipsnio 3 ir 4 dalių imperatyvias normas, tačiau nepaneigia reikalavimo dėl to paties lygmens TPD sprendinių tarpusavio suderinamumo – pastarasis Rašte iš viso neapartas, nors būtent šios normos pažeidimas nurodomas Prašyme. Rašte remiamasi aukštesnio lygmens TP dokumentų sprendiniais, tačiau konkrečiai nenurodyta, kokie būtent aukštesnio TP lygmens TPD sprendiniai buvo detalizuoti „U“ plane, numatant D kategorijos gatvės sprendinį Kvartale. Atsižvelgiant į „U“ plano AR 1.3 papunktį, aukštesnio lygmens TP dokumentai, kurių susisiekiimo sprendiniai turėjo būti detalizuojami „U“ plane, yra šie: Vilniaus apskrities bendrasis planas, Vilniaus rajono savivaldybės teritorijos bendrasis planas, Vilniaus miesto savivaldybės teritorijos bendrasis planas, Vilniaus rajono savivaldybės kraštovaizdžio specialusis planas. Atsižvelgiant į tai, kad nėra patvirtintas nei Vilniaus rajono savivaldybės teritorijos inžinerinės infrastruktūros ir susisiekiimo specialusis planas, nei atitinkamas vietovės lygmens specialusis planas, teigtina, kad specialiojo planavimo sprendinių, aktualioje vietovėje nustatančių gatvių tinklą, nėra. Rašte nebuvo išdėstyta, kokius konkrečius šių TP dokumentų sprendinius detalizuoja „U“ plano D gatvės Kvartalo sklypuose sprendinys (pareiškėjų turimais duomenimis, tokių sprendinių nėra). Rašte remiamasi TPI 4 straipsnio 4 dalimi, nedetalizuojant, kokie valstybės lygmens TP dokumentų sprendiniai ar valstybei svarbūs projektai leido suprojektuoti „U“ plane D kategorijos viešąją gatvę Kvartale. Nepateikus šios konkrečios informacijos, Rašto pagrindimas laikytinas nepagristu ir pertekliniu (neaktuali konkrečioje situacijoje).

Vertinant Rašto teiginį, kad „pagal teisės aktuose nustatytus teritorijų planavimo lygmenis „U“ zonos BP sprendiniai neprivalo absoliučiai atitikti detaliųjų planų“, dar kartą akcentuotina TPI 4 straipsnio 3 dalies norma, reikalaujanti, kad to paties lygmens TP dokumentų sprendiniai būtų tarpusavyje suderinti, išskyrus TPI 4 straipsnio 4 dalies išimtį, kuri šiam atvejui neaktuali, kol atsakovė nepateikė duomenų, kad yra kitaip. Rašte turėjo būti išnagrinėta ir atsakyta, ar konkretus pareiškėjų nurodytas „U“ plano sprendinys (viešoji D kategorijos gatvė) yra suderinamas su konkrečiais Detaliojo plano sprendiniais, o ne apsiribota abstrakčiu teiginiu dėl neprivalomo „absoliutaus atitikimo“. Rašte neišnagrinėti konkretūs pareiškėjų nurodyti motyvai dėl planų sprendinių tarpusavio nesuderinamumo ir iš esmės visiškai nepasisakyta dėl paties sprendinių tarpusavio suderinamumo pagal TPI 4 straipsnio 3 dalį. Galima tik numanyti, kad atsakovė laiko sprendinius suderinamais, tačiau iš Rašto nėra aišku, kokiais motyvais. Tuo tarpu, Rašto argumentai, kad „U“ planas yra norminis administracinis aktas, o Detalusis planas – ne, nepaneigia, kad abu planai yra to paties lygmens ir tos pačios rūšies, todėl jų sprendiniai privalo būti tarpusavyje suderinti, o Teritorijų planavimo komisija privalėjo tai užtikrinti.

Rašte taip pat nurodyta, kad šiuo metu galioja ir „U“ planas, ir Detalusis planas, o rengiant naujus TP dokumentus ar žemėtvarkos planavimo dokumentus, reikia vadovautis „U“ plano sprendiniais; kad žemės valdytojai ir naudotojai vadovaujasi planuojamoje teritorijoje žemiausio lygmens kompleksinio TP dokumentais (TPI 4 straipsnio 5 dalis). Tačiau ir „U“ planas, ir detalusis planas yra to paties (žemiausio vietovės) lygmens ir abu yra galiojantys. Tokiu atveju nėra aišku, kaip įmanoma būtų vadovautis abiem planais, jei jų sprendiniai yra tarpusavyje nesuderinti (ši problema aptarta Valstybinės teritorijų planavimo inspekcijos prie Aplinkos ministerijos (toliau – VTPSI) 2023-02-15 konsultacijoje Nr. (9.12) 2D-2825, taip pat interneto svetainėje).

Rašte remiamasi TPI 17 straipsnio 4 dalies norma, kuri nustato, kad detalieji planai nerengiami tam tikrais atvejais, išskyrus galiojančių detaliųjų planų korektūras, užtikrinančias atitiktį savivaldybės ir (ar) vietovės lygmens bendriesiems planams. Atsižvelgiant į nuostatą, kad savivaldybės lygmens ir (ar) vietovės lygmens bendrieji planai yra privalomi valstybės ir savivaldybių institucijoms (TPI 14

straipsnio 5 dalis), tai kelia pagrįstą susirūpinimą, kad „U“ plano pagrindu, siekiant įgyvendinti numatytą D gatvės sprendinį, ateityje gali būti inicijuojamas Kvartalo Detaliojo plano koregavimas, taip pat su Detaliojo planu nesuderinamas sprendinys gali būti perkeltas į naujai rengiamus skirtingo lygmens ir rūšies TP dokumentus. „U“ plano ir Detaliojo plano sprendinių tarpusavio suderinamumo neužtikrinimas baigiamajame „U“ plano rengimo etape sudaro teisinę prielaidą tolesniam TP dokumentų sprendinių tarpusavio nesuderinamumui (prieštaravimui), neužtikrina sprendinių sistemiškumo, pažeidžia ne tik pareiškėjų teisėtą lūkestį sklypus neterminuotai naudoti Detaliojo plane nustatytais sąlygomis, bet ir prieštarauja TPĮ 1 straipsnio 1 dalyje nustatytam šio įstatymo tikslui – užtikrinti darnią teritorijų plėtrą ir racionalią urbanizaciją. Rašte pateikti paaiškinimai dėl servitutinių Kvartalo vidaus kelių nepagrindžia, kodėl priimtas neigiamas sprendimas imtis priemonių dėl pareiškėjų nurodytų „U“ plano ir Detaliojo plano sprendinių tarpusavio nesuderinamumo.

Vertinant Rašte nurodytą aplinkybę, kad „U“ planas buvo viešinamas teisės aktų tvarka, taip pat buvo patikrintas priežiūros institucijoje, pažymėtina, kad Teritorijų planavimo komisijos pareiga derinant patikrinti parengtą vietovės lygmens kompleksinį TP dokumentą TPĮ 26 straipsnio 6 dalyje nustatyta tvarka ir apimtimi, užtikrinant ir TPĮ 4 straipsnio 3 dalies imperatyvų reikalavimą dėl sprendinių suderinamumo, įstatymo leidėjo nėra siejama su suinteresuotos visuomenės, kuriai adresuojamas viešinimas, veiksmais. Kompleksinio TP dokumentą derinantys asmenys už savo sprendimų teisėtumą atsako Įstatymų nustatyta tvarka. Suinteresuota visuomenė, dalyvaudama viešinimo procedūrose, realizuoja teisę žinoti apie jos aplinkai svarbius sprendimus ir dalyvauti juos priimant (šios teisės pagrįstos Orhuso konvencijos nuostatomis), bet nevykdo kompetentingų viešojo administravimo institucijų, veikiančių TP srityje, priežiūros. Priežiūros institucija TP dokumentų rengimo srityje veikia pagal atskirą jai suteiktą kompetenciją, o jos veiksmai ar neveikimas savaime nepateisina Teritorijų planavimo komisijos netinkamo pareigos vykdymo.

Rašte nurodytas pavyzdys, kad „U“ plano sprendiniai „gali nesutapti“ su Detaliojo plano sprendiniais (užstatymo tankis, didžiausias leistinas pastatų aukštis) nepagrįstas konkrečia teisės norma, kuri galimai leidžia tai nustatyti, nėra aišku, ar tai taikytina visiems sprendiniams, ar tik nurodytiems reglamentams. Be to, Prašyme buvo keliamas ne sprendinių „sutapimo“, o jų tarpusavio suderinamumo klausimas. Taip pat pastebėtina, kad Detaliojo plano užstatymo tankio ir pastatų aukščio reglamentai daugumoje Kvartalo sklypų jau yra įgyvendinti pastačius statinius pagal išduotus statybą leidžiančius dokumentus (toliau – SLD). Tuo tarpu, nėra teisinio tikrumo ir aiškumo dėl kitų Detaliojo plano sprendinių (vidaus kelių) neterminuoto galiojimo ir atitinkamai dėl Kvartalo gyventojų teisėtų lūkesčių, kylančių galiojančio Detaliojo plano pagrindu, apsaugos, nes „U“ plano sprendinio realizavimui ateityje gali būti inicijuotas Detaliojo plano vidaus kelių sprendinio atitinkamas koregavimas arba net išduotas SLD techniniam gatvės projektui, parengtam pagal „U“ planą, kuris yra žemiausio (vietovės) lygmens. Tuo tarpu, Rašte pateikti argumentai dėl skirtingų „U“ plano ir Detaliojo plano mastelių nepagrindžia jų tarpusavio hierarchijos, nes tokia nuostata TPĮ nenumatyta.

Siūlymas pareiškėjams pasinaudoti teise savo lėšomis inicijuoti „U“ plano koregavimą ar keitimą vertintinas kritiškai. Būtent Teritorijų planavimo komisijai neužtikrinus TPĮ 4 straipsnio 3 dalies, 26 straipsnio 6 dalies imperatyvių normų, susiklostė situacija, kai „U“ plano sprendiniai yra tarpusavyje nesuderinti su galiojančio Detaliojo plano sprendiniais. Tai pažeidžia ne tik nurodytas normas, bet ir TP dokumentų sprendinių sistemiškumą, sudaro prielaidas objektyviai nepagrįstai intervencijai į galiojančią Detaliojo planą ir į Kvartalo gyventojų nuosavybę bei gyvenamąją aplinką, taip pat prielaidas kilti teisiniams konfliktams tarp piliečių ir institucijų. Įstatymo reikalavimas dėl sprendinių tarpusavio suderinamumo (visumoje su kitais imperatyviais reikalavimais) kaip tik ir turi užkirsti kelią išdėstytoms galimoms neigiamoms pasekmėms, nes teritorijų planavimas nėra skirtas socialiniams ir teisiniams konfliktams sukelti ar nuosavybės teisei pažeisti, priešingai, jame kalbama apie darnią raidą ir fizinių juridinių asmenų, jų grupių, valstybės ir savivaldybės interesų derinimą.

Pareiškėjų manymu, atsakomybė už sprendinių nesuderinamumą tenka pirmiausia Teritorijų planavimo komisijai ir ją formuojančiam subjektui – administracijos direktoriui (kuris buvo ir „U“ plano planavimo organizatorius), kartu jiems tenka pareiga spręsti dėl atitinkamų procedūrų, kuriomis galima ištaisyti paaiškėjusius esamus sprendinių nesuderinamumus, inicijavimo. Tai visiškai atitinka viešojo

administravimo atsakomybės už priimtus sprendimus principą (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (*toliau – VAI*), 3 straipsnio 1 punktą). Šiuo atveju pirmiausia atsakovei tenka atsakomybė spręsti dėl sprendinių nesuderinamumo pašalinimo, užtikrinant TPI 4 straipsnio 3 dalies imperatyvios normos reikalavimus. Be to, atsakovė savo veikloje turi vadovautis atsakingo valdymo (gero administravimo) principu ir kitais VAI 3 ir 10 straipsnyje įtvirtintais viešojo administravimo principais ir nuostatomis. Vadovaudamasis VAI 3 straipsnio 5 punkte nustatytu išsamumo principu, viešojo administravimo subjektas į prašymą turi atsakyti aiškiai ir argumentuotai, nurodydamas visas prašymo nagrinėjimui įtakos turėjusias aplinkybes ir konkrečias teisės aktų nuostatas, kuriomis rėmėsi vertindamas prašymo turinį. VAI 10 straipsnio 5 dalies 5-6 punktuose detalizuota, kad administraciniame sprendime turi būti nurodytas sprendimo teisinis ir faktinis pagrindas ar kitos sprendimui įtakos turėjusios aplinkybės, taip pat motyvai.

Nurodyti Rašto esminiai trūkumai rodo, kad Prašymas buvo išnagrinėtas ir sprendimas priimtas pažeidžiant pareiškėjų teisę į įstatymais pagrįstą ir objektyvų asmenų prašymų ir skundų nagrinėjimą, gero administravimo principą, įstatymo viršenybės ir išsamumo, atsakomybės už priimtus sprendimus principus, VAI 10 straipsnio 5 dalies 5-6 punktų reikalavimus, todėl Raštas yra neteisėtas ir nepagrįstas, todėl naikintinas (1 t., b. l. 1–11).

Komisijos posėdyje pareiškėjai palaikė skundą.

Administracija su skundu nesutinka, prašo jį atmesti kaip nepagrįstą. Paaiškino, kad 2023-03-29 gavo pareiškėjų Prašymą spręsti dėl „U“ plano sprendinių neatitikimo Detaliojo plano sprendiniams pašalinimo. Išnagrinėjusi Prašymą, priėmė Raštą, kuriuo atsisakė tenkinti Prašymą. Iš skundo nėra aišku, koks yra pareiškėjų suinteresuotumas byloje. Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo 6 straipsnyje numatyta galimybė kreiptis į Komisiją su prašymu apginti pažeistą teisę. Pareiškėjai šioje byloje nenurodo, kokią konkrečiai teisę ar interesą jie siekia apginti, koku būdu prašomas panaikinti Raštas pažeidžia jų teises ir interesus. „U“ plane nėra nurodytas sprendinys, kuris būtų planuojamas pareiškėjams priklausančiuose žemės sklypuose kitaip, negu tai numato Detalusis planas. Pareiškėjai nenurodo, kokia konkrečiai jų teisė yra pažeidžiama, kaip Raštas sukėlė pažeidimą. Visi nuogastavimai yra prevencinio pobūdžio, orientuoti į ateityje galimai kilsiančias situacijas. Tai, kad pareiškėjams nepatinka Raštas, nereiškia, kad jis yra nepagrįstas arba neteisėtas.

Administracija Raštu atsakė, kad U zonos BP sprendiniai neprivalo absoliučiai atitikti detaliųjų planų sprendinių, nes savivaldybių dalių bendrieji planai („U“ planas) rengiami vadovaujantis aukštesnio TP lygmens patvirtintais kompleksinio TP dokumentų sprendiniais. Tai numato Taisyklių 152 punktas, kuriame taip pat nustatyta, kad rengiant savivaldybės dalies bendrąjį planą, privaloma taikyti TPI 4 straipsnio 4 dalyje nurodytų TP dokumentų sprendinius. TPI 4 straipsnio 4 dalyje nurodyti TP dokumentai, kuriuos privalo atitikti savivaldybės dalies bendrieji planai. Pagal TPI 17 straipsnio 2 dalį, detalieji planai galioja neterminuotai arba tol, kol suplanuotai arba didesnei teritorijai, į kurią patenka anksčiau suplanuota teritorija, parengiami ir patvirtinami nauji (juos keičiantys) to paties lygmens kompleksinio TP dokumentai, kuriuose nustatomas detaliųjų planų teritorijos naudojimo reglamentas, arba šie detalieji planai pripažįstami netekusiais galios šio įstatymo 27 straipsnio 6 dalyje nurodyta tvarka. TPI 50 straipsnis numato, kad rengiami nauji TP dokumentai turi neprieštarauti galiojantiems aukštesnio lygmens TP dokumentams ir privalo įvertinti galiojančių TP dokumentų sprendinius. Jeigu galiojančio žemesnio lygmens TP dokumento sprendiniai neatitinka pagal šį įstatymą parengto naujo aukštesnio lygmens TP dokumento sprendinių, galiojantis žemesnio lygmens TP dokumentas neprivalo būti keičiamas ar koreguojamas ir galioja neterminuotai, išskyrus šio įstatymo 4 straipsnio 4 dalyje numatytus atvejus. TPI 6 straipsnio 3 dalis numato, kad fiziniai asmenys, juridiniai asmenys ar jų padaliniai, kitos organizacijos ar jų padaliniai turi planavimo iniciatyvos teisę ir gali Vyriausybės nustatyta tvarka ir sąlygomis tik savo valia ir sprendimu teikti savivaldybei ar kitų įstatymų nustatytiems specialiojo TP organizatoriams pasiūlymus dėl vietovės lygmens TP dokumentų rengimo, keitimo ar koregavimo ir (ar) finansavimo, šio įstatymo 28 straipsnio 7 dalyje nurodytais atvejais – dėl savivaldybės lygmens bendrojo plano koregavimo. Savivaldybės administracijos direktorius ar kitų

įstatymų nustatyti specialiojo teritorijų planavimo organizatoriai per 10 darbo dienų nuo šio pasiūlymo gavimo dienos privalo priimti sprendimą tenkinti pasiūlymą arba motyvuotai atmesti pasiūlymą.

Taigi pagal teisės aktuose nustatytus TP lygmenis, U zonos BP sprendiniai neprivalo absoliučiai atitikti detaliųjų planų sprendinių. U zonos BP yra norminis administracinis aktas. Tuo tarpu pagal formuojamą teismų praktiką, detalusis planas yra individualus teisės aktas. Patvirtinti detaliųjų planų sprendiniai įgauna juridinę galią, kitaip tariant, yra privalomi (*Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (toliau – LVAT) 2013-12-11 nutartis administracinėje byloje Nr. AS525-1000/2013, 2005-01-21 nutartis, priimta administracinėje byloje Nr. A14-54-05; Lietuvos Aukščiausiojo Teismo (toliau – LAT) 2016-01-15 nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-63-701/2016*). Pareiškėjai, ginčydami „U“ plano sprendinių teisėtumą, iš esmės revizuoja norminio administracinio teisės akto teisėtumą, tačiau jie neturi teisės ginčyti norminio akto teisėtumo, vertinamas tik Rašto pagrįstumas ir teisėtumas.

Vietovės lygmens bendrųjų planų ir detaliųjų planų skirtingi objektai ir masteliai. Vietovės lygmens bendrieji planai (masteliu M 1:2 000–M 1:10 000) rengiami savivaldybės lygmens bendruosiuose planuose nurodytoms prioritetinės plėtros teritorijoms – miestams, jų dalims, miesteliams, jų dalims, kaimų ir viensėdžių teritorijoms arba savivaldybės tarybai priėmus sprendimą atitinkamoje savivaldybės dalyje rengti savivaldybės dalies bendrąjį planą. Detaliųjų planų (rengiami masteliu M 1:500–M 1:1 000) objektai, išskyrus TPĮ 17 straipsnio 8 dalyje nurodytus atvejus, yra: esamos arba naujai planuojamos miestų ir miestelių dalys, jų kvartalai bei esamos arba naujai planuojamos kaimų kompaktiškai užstatytos teritorijos, jų kvartalai. Bendrieji planai iš esmės nustato teritorijos vystymo, naudojimo bei apsaugos principus (tam tikras elgesio taisyklės), kuriais turi vadovautis visi suplanuotoje teritorijoje veikiantys fiziniai ir juridiniai asmenis ar kitos organizacijos, jeigu detalieji planai neparengti. TPĮ 14 straipsnio 5 dalis numato: Savivaldybės lygmens ir (ar) vietovės lygmens bendrieji planai yra privalomi valstybės ir savivaldybių institucijoms ir suteikia teisę joms veikti planuojant lėšas ir rengiant detaliuosius planus; jie privalomi visiems suplanuotoje teritorijoje veikiantiems fiziniams ir juridiniams asmenims ar kitoms organizacijoms, jei detalieji planai neparengti.

Vietovės lygmens bendrųjų planų sprendiniai gali nesutapti su anksčiau patvirtintais detaliaisiais planais, pvz. šioje konkrečioje situacijoje nesutampa ir kiti sprendiniai: užstatymo tankis, leistinas pastatų aukštis BP sprendiniuose yra mažesni (atitinkamai $\leq 30\%$ ir iki 10 m) negu nustatyta Detaliajame plane ($\leq 40\%$ ir iki 13 m). Pareiškėjai jų netraktuoja nei kaip klaidos, nei kaip neatitikimų ir neprašo suvienodinti.

Raštu paaiškinta, kad „U“ planas nepakeitė Detaliojo plano sprendinių (nuo 2021-07-01 galiojančios TPĮ redakcijos 17 straipsnio 2 dalis). Todėl šiuo atveju galioja ir U zonos BP, ir Detalusis planas. Be to, „U“ plano AR 2.6 skyriuje „Bendri planavimo principai“ 28 punkte nustatyta, kad: „Bendrasis planas nekeičia galiojančių ir iki Bendrojo plano patvirtinimo pradėtų rengti teritorijų planavimo dokumentų, kaimo plėtros žemėtvarkos projektų, vidinės miškotvarkos projektų, rajono miškų tvarkymo schemų. Rengiant naujus teritorijų ar žemėtvarkos planavimo dokumentus, reikia vadovautis šio Bendrojo plano sprendiniais. Bendrasis planas neturi įtakos žemės nuosavybės dokumentuose nurodytai žemės sklypo pagrindinei naudojimui paskirčiai bei žemės sklypo naudojimui būdai. Žemės sklypo savininko iniciatyva pradedamiems rengti teritorijų planavimo dokumentams ar žemėvaldos projektams taikomi Bendrojo plano reglamentai“. Taip pat Rašte paaiškintos TPĮ 4 straipsnio 5 dalies, 17 straipsnio 4 dalies, 19 straipsnio 2 dalies 2 punkto nuostatos, numatančias, kad žemės valdytojai ir naudotojai vadovaujasi planuojamoje teritorijoje galiojančiais žemiausio lygmens (šiuo atveju žemiausio lygmens yra Detalusis planas), o statybą leidžiantys dokumentai išduodami detaliojo plano sprendiniais įgyvendinti (kol neparengtos galiojančių detaliųjų planų korektūros, užtikrinančios atitiktį savivaldybės ir (ar) vietovės lygmens bendriesiems planams).

Rašte nurodyta, jog Detaliojo plano yra suplanuoti servitutiniai vidaus keliai, skirti Detaliojo plano suformuotiems žemės sklypams aptarnauti, kad teritorijų planavimas yra viešas ir BP buvo viešinamas pagal tuo metu galiojusius teisės aktus, todėl pareiškėjai viešinimo metu galėjo teikti pastabas dėl atitinkamų „U“ zonos BP sprendinių. BP sprendiniai neprivalo absoliučiai atitikti detaliųjų planų sprendinių, todėl Administracija neturi teisinio pagrindo savo iniciatyva ir lėšomis keisti /

koreguoti BP sprendinių tik dėl šios priežasties, kad jie nepatinka pareiškėjams. Patys pareiškėjai galėtų TPĮ 6 straipsnio 3 ir 4 dalyse nustatyta tvarka inicijuoti ir finansuoti BP sprendinių keitimą / koregavimą, apie tai jie informuoti ir skundžiamame Rašte. Planavimo iniciatoriaus pasiūlyme dėl teritorijų planavimo proceso inicijavimo turi būti nurodomi planavimo tikslai, planuojamos teritorijos vieta, preliminarus plotas, pridedama siūlomoms planuoti teritorijos schema (ortofoto ar georeferenciniame žemėlapyje apibrėžta planuojama teritorija M 1:500 iki M 1:2000).

Administracijos poziciją patvirtina ir pridedamas VTPSI 2023-04-25 išaiškinimas rašte Nr. 2D-7073: „Pagal TPĮ 50 straipsnį rengiant naujus, keičiant ar koreguojant galiojančius teritorijų planavimo dokumentus privaloma užtikrinti jų atitiktį bei neprieštaravimą galiojantiems aukštesnio lygmens TP dokumentams. Apibendrinant tai, kas buvo išdėstyta ir atsakant į Jūsų prašymą paskelbti DP netekusiu galios, kadangi DP prieštarauja aukštesnio lygmens teritorijų planavimo dokumentams, informuojame, jog TPĮ nenumato DP parengto po 1996 metų naikinimo procedūros, todėl nėra galimybės tenkinti Jūsų prašymo. Jeigu patvirtinto DP sprendiniai neatitinka aukštesnio lygmens teritorijų planavimo dokumento sprendinių, tai neužkertama kelio Jums įgyvendinti DP sprendinių ta apimtimi kokia jie yra parengti, patvirtinti ir galiojantys. DP keitimo ar koregavimo atveju privalo vadovautis TPĮ 4 straipsnio 3 dalimi, kurioje įtvirtinta, kiekvienas žemesnio teritorijų planavimo lygmuo privalo vadovautis aukštesnio teritorijų planavimo lygmens patvirtintais teritorijų planavimo dokumento sprendiniais, juos detalizuojant. To paties lygmens teritorijų planavimo dokumentų sprendiniai turi būti tarpusavyje suderinti, išskyrus šio straipsnio 4 dalyje nurodytus atvejus“.

LVAT 2023-05-24 administracinėje byloje Nr. eA-896-624/2023 pasisakė, jog: pagal nuo 2014-01-01 galiojančios redakcijos TPĮ reikalavimus, rengiami nauji TP dokumentai turi neprieštarauti galiojantiems aukštesnio lygmens TP dokumentams ir privalo įvertinti galiojančių TP dokumentų sprendinius (TPĮ 50 straipsnis); tačiau pareiškėjas nei teigė, nei nurodė įrodymus, kad dalyvavo bendrojo plano TP viešinimo procedūrose ir teikė skundus ar pranešimus dėl viešojo administravimo subjektų priimtų su teritorijų planavimu susijusių sprendimų ar dėl neveikimo TP valstybinę priežiūrą atliekančioms institucijoms iki administracinio sprendimo dėl bendrojo plano patvirtinimo priėmimo; pagal TPĮ 50 straipsnio nuostatą (jeigu galiojančio žemesnio lygmens TP dokumento sprendiniai neatitinka pagal šį įstatymą parengto naujo aukštesnio lygmens TP dokumento sprendinių, galiojantis žemesnio lygmens TP dokumentas neprivalo būti keičiamas ar koreguojamas ir galioja neterminuotai, išskyrus šio įstatymo 4 straipsnio 4 dalyje numatytus atvejus) detalusis planas yra galiojantis, Administracija neginčija teisės jį realizuoti galiojančių teisės aktų nustatyta tvarka, todėl nėra pagrindo manyti, kad pareiškėjo teisės ar teisėti lūkesčiai yra pažeisti (1 t., b. l. 66–74).

Skundas tenkintinas

Skundas nagrinėjamas Komisijoje 2024-08-26 gavus Regionų administracinio teismo 2024-07-15 sprendimą administracinėje byloje Nr. I3-1986-860/2024, kuriuo panaikintas Komisijos nario 2023-05-23 sprendimas Nr. 21RE-365(AG-379/05-2023) atsisakyti priimti skundą nagrinėti ir pareiškėjų 2023-05-22 skundas perduotas nagrinėti Komisijai (1 t., b. l. 43–50).

Pareiškėjai skundžia ir prašo panaikinti Administracijos 2023-04-20 Raštą (1 t., b. l. 16–19; 2 t., b. l. 69–72), kuris priimtas išnagrinėjus jų 2023-03-26 prašymą, taip pat prašo įpareigoti Administraciją iš naujo išnagrinėti prašymą ir (priimti) viešojo administravimo principus atitinkantį, teisiškai ir faktiškai motyvuotą, t. y. pagrįstą ir teisėtą sprendimą.

Byloje nustatyta, kad pareiškėjai 2023-03-26 kreipėsi Prašymu spręsti dėl „U“ plano (patvirtinto 2019 m.) sprendinių neatitikimo galiojančio Kvartalo Detaliojo plano (patvirtinto 2002 m.) sprendiniams pašalinimo (prašymas adresuotas Savivaldybės tarybai, merui ir Administracijos direktoriui). Prašyme išdėstyti iš esmės tapatūs argumentai, kaip ir skunde Komisijai. Akcentuojami konkretūs Detaliojo plano ir „U“ plano sprendinių neatitikimai ir nesuderinamumas (viename numatyti vidaus keliai, kitame – D kategorijos gatvė, t. y. BP planuojamos gatvės trasa sutapdinta su Detaliojame

plane suplanuotu ir įrengtu vidaus keliu; kelias Detaliajame plane nėra pažymėtas raudonosiomis linijomis kaip gatvė; kelias baigiasi akligatviu; vidaus keliai įrengti pareiškėjų lėšomis ir yra vietinės reikšmės vidaus keliai, nuosavybės teise priklausantys Kvartalo sklypų savininkams, tai nėra viešosios gatvės (Kelių įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 2 punktas, 4 straipsnio 3 dalis). Nurodoma, kad Detalusis planas ir BP yra to paties lygmens TP dokumentai, bei išvardintos teisės normos, pagal kurias to paties lygmens TP dokumentai turi būti tarpusavyje suderinti, o detalieji planai yra privalomi (TPĮ 4 straipsnio 3 dalis, TPĮ 17 straipsnio 3 dalis). Pareiškėjai prašė: 1) spręsti dėl „U“ plano susisiekimo sprendinių Kvartale (numatomos 12 m pločio D kategorijos viešosios gatvės) ištaisymo (pašalinimo), inicijuojant reikiamas procedūras; 2) „U“ plano sprendinius taisyti pašalinant planuojamą viešosios gatvės sprendinį, „planuojamų vidaus kelių“ sprendinį ir pažymint Detaliajame plane numatytus sprendinius – Kvartalo vidaus kelius atitinkamu žymėjimu (ištinisine mėlyna linija) ir akligatvį (1 t., b. l. 12–15).

Rašte nurodomi teisiniai pagrindai: TPĮ 4 straipsnio 4 ir 5 dalys, 6 straipsnio 3 dalis, 14 straipsnio 5 dalis, 17 straipsnio 2 ir 4 dalys, 19 straipsnio 2 dalies 2 punktas, 50 straipsnis; Taisyklių 152 punktas; 2019-12-18 sprendimu patvirtinto BP sprendiniai; AR 2.6 skyriaus „Bendri planavimo principai“ 28 punktas. Rašte nurodomi motyvai: U zonos BP sprendiniai neprivalo absoliučiai atitikti detaliųjų planų sprendinių, nes savivaldybių dalių bendrieji planai (koks yra U zonos BP) rengiami vadovaujantis aukštesnio TP lygmens patvirtintais kompleksinio TP dokumentų sprendiniais. „U“ planas yra norminis teisės aktas, o Detalusis planas – individualus teisės aktas. BP nepakeitė Detaliojo plano sprendinių, kadangi „U“ planas – vietovės lygmens TP dokumentas, kuriame nustatytas detaliųjų planų teritorijos naudojimo reglamentas, patvirtintas iki 2021-07-01 TPĮ redakcijos įsigaliojimo. Nuo 2021-07-01 įsigaliojusio TPĮ 17 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad detalieji planai galioja neterminuotai arba tol, kol suplanuotai arba didesnei teritorijai, į kurią patenka anksčiau suplanuota teritorija, parengiami ir patvirtinami nauji (juos keičiantys) to paties lygmens kompleksinio teritorijų planavimo dokumentai, kuriuose nustatomas detaliųjų planų teritorijos naudojimo reglamentas. Todėl šiuo atveju galioja ir „U“ zonos BP, ir Detalusis planas. Administracija neturi teisinio pagrindo savo iniciatyva ir lėšomis keisti / koreguoti U zonos BP sprendinių tik dėl šios priežasties, kad šie sprendiniai nepatinka pareiškėjams – jie turi teisę inicijuoti ir finansuoti šių sprendinių keitimą / koregavimą (1 t., b. l. 16–19).

Pareiškėjai skunde Komisijai teigia, kad Rašte išdėstyti argumentai tinkamai nepagrindžia sprendimo atsisakyti spręsti dėl „U“ plano koregavimo ar keitimo procedūrų inicijavimo, nes: 1) neatsakyta (neišnagrinėta), ar egzistuoja Prašyme nurodytas „U“ plano ir Detaliojo plano konkrečių sprendinių tarpusavio nesuderinamumas, ir atitinkamai – TPĮ 4 straipsnio 3 dalies reikalavimų pažeidimas; 2) nuomonė dėl sprendinių tarpusavio suderinamumo ar nesuderinamumo turėjo būti aiškiai išdėstyta ir pagrįsta aiškiais bei išsamiais faktais ir teisiniais argumentais; 3) išsamiai ir objektyviai neišnagrinėjus ir neįvertinus argumentų dėl sprendinių nesuderinamumo, sprendimas neinicijuoti reikiamų procedūrų šiam nesuderinamumui pašalinti taip pat nelaikytinas pagrįstu; 4) Rašte nenurodyta, kokius aukštesnio lygmens TPD sprendinius detalizuojant buvo nustatytas D gatvės sprendinys, nepateikta motyvų apie objektyvią tokio sprendinio būtinybę (jei tokia buvo nustatyta rengiant „U“ planą); 5) Rašto argumentai nepagrindžia nei atsakovės nuomonės dėl Prašyme nurodyto sprendinių tarpusavio nesuderinamumo (kuri nėra aiškiai išdėstyta, o tik numanoma), nei paties sprendimo atsisakyti imtis veiksmų dėl atitinkamo „U“ sprendinių ištaisymo (inicijuojant koregavimo ar keitimo procedūras pagal kompetenciją), pašalinant TPĮ 4 straipsnio 3 dalies pažeidimą.

Komisija visų pirma pažymi, kad jai nėra suteikta kompetencija vertinti ir pasisakyti dėl Bendrojo plano sprendinių teisėtumo. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo 49 straipsnyje įtvirtinta, jog teritorijų planavimo proceso (iki teritorijų planavimo dokumento patvirtinimo) metu neteisėtai priimtus administracinius sprendimus suinteresuotų asmenų prašymu ar savo iniciatyva administracine tvarka panaikina šiuos sprendimus priėmę subjektai arba teismas. Toks teisinis reglamentavimas reiškia, jog Komisija nenagrinėja skundų dėl teritorijų planavimo dokumentų bei negali vertinti jų sprendinių teisėtumo. Todėl pareiškėjų skunde Komisijai nurodomi argumentai (kad 2019 m. priimant Bendrąjį („U“) planą, jo sprendiniai nebuvo suderinti su Detaliojo planu, o sprendinių tarpusavio suderinamumo neužtikrinimas pažeidžia pareiškėjų teisėtą lūkestį sklypus neterminuotai naudoti Detaliajame plane nustatytomis sąlygomis bei prieštarauja įstatymo tikslui – užtikrinti darnią

teritorijų plėtrą ir racionalią urbanizaciją), iš esmės Komisijoje negali būti vertinami, nes yra tiesiogiai susiję su bendrojo plano teisėtumo vertinimu, todėl dėl jų šioje byloje nepasisakoma. Nagrinėjamu atveju skundas nagrinėtinas būtent Rašto išsamumo aspektu. Pagal VAĮ 3 straipsnio 5 punktą, viešojo administravimo subjektas į prašymą ar skundą turi atsakyti aiškiai ir argumentuotai, nurodydamas visas nagrinėjimui įtakos turėjusias aplinkybes ir konkrečias teisės aktų nuostatas, kuriomis rėmėsi vertindamas prašymo ar skundo turinį (išsamumo principas). Administraciniame sprendime turi būti nurodytas sprendimo teisinis ir faktinis pagrindas ar kitos sprendimui įtakos turėjusios aplinkybės, taip pat motyvai (VAĮ 10 straipsnio 5 dalies 5-6 punktai).

TPĮ (cituojamos Rašto parengimo ir „U“ plano tvirtinimo metu galiojusios redakcijos) 4 straipsnyje įtvirtinta, jog TP lygmenys yra: 1) valstybės; 2) savivaldybės; 3) vietovės – planuojamos savivaldybės teritorijos dalys: miestai (ar jų dalys), miesteliai (ar jų dalys), kaimai ir viensėdžiai (rengiami atskirų urbanizuotų ar urbanizuojamų teritorijų bendrieji planai (masteliu M 1:2 000–M 1:10 000), detalieji planai (masteliu M 1:500–M 1:1 000) ir specialiojo teritorijų planavimo dokumentai (masteliu M 1:500–M 1:10 000) (1 dalies 1-3 punktai) (2 dalis). TP dokumentų taikymo ir jų tarpusavio sąveikos organizacinė struktūra veikia vadovaujantis šiuo įstatymu ir kitais teisės aktais. Kiekvienas žemesnio TP lygmuo privalo vadovautis aukštesnio TP lygmens patvirtintais TP dokumento sprendiniais, juos detalizuojant. *To paties lygmens TP dokumentų sprendiniai turi būti tarpusavyje suderinti, išskyrus šio straipsnio 4 dalyje nurodytus atvejus* (3 dalis).

Šia TPĮ 4 straipsnio 3 dalimi bei TPĮ 5 straipsnio nuostatomis pareiškėjai rėmėsi, kreipdamiesi į Administraciją, bei nurodydami, kad „U“ plano ir Detalaus plano, kaip to paties planavimo lygmens TP dokumentų, sprendiniai turi būti, bet 2019 m. rengiant Bendrąjį planą, nebuvo suderinti su 2002 m. parengtu detaliuoju planu.

Administracijos rašte remiamasi TPĮ 4 straipsnio 4 bei 5 dalimis, kuriose įtvirtinta, kad valstybės lygmens kompleksinio TP dokumentų, valstybei svarbių projektų teritorijų planavimo dokumentų, Vyriausybės patvirtintų specialiojo TP dokumentų, žemės gelmių naudojimo planų sprendiniai turi aukštesnę teisinę galią už savivaldybės lygmens ir vietovės lygmens kompleksinio ir specialiojo TP dokumentų sprendinius ir privalomai taikomi savivaldybėms rengiant, keičiant ar koreguojant savivaldybės lygmens ir vietovės lygmens TP dokumentus. Valstybei svarbių projektų TP dokumentų sprendiniai privalomi valstybės lygmens ir žemesnio lygmens TP dokumentams. Taikant valstybei svarbių projektų TP dokumentų sprendinius, valstybės lygmens ir žemesnio lygmens TP dokumentų sprendiniai galioja tiek, kiek jie neprieštarauja valstybei svarbių projektų teritorijų planavimo dokumentų sprendiniams (4 dalis). Žemės valdytojai ir naudotojai vadovaujasi planuojamoje teritorijoje galiojančiais žemiausio lygmens kompleksinio TP dokumentais, o neurbanizuotose ir neurbanizuojamose teritorijose – ir specialiojo teritorijų planavimo dokumentais, išskyrus šio straipsnio 6 dalyje nurodytus atvejus (5 dalis).

Rašte taip pat cituojamo TPĮ 6 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad fiziniai asmenys, juridiniai asmenys ar jų padaliniai, kitos organizacijos ar jų padaliniai turi planavimo iniciatyvos teisę ir gali Vyriausybės nustatyta tvarka ir sąlygomis tik savo valia ir sprendimu teikti savivaldybei ar kitų įstatymų nustatytiems specialiojo teritorijų planavimo organizatoriams pasiūlymus dėl vietovės lygmens TP dokumentų rengimo, keitimo ar koregavimo ir (ar) finansavimo, šio įstatymo 28 straipsnio 7 dalyje nurodytais atvejais – dėl savivaldybės lygmens bendrojo plano koregavimo. Savivaldybės administracijos direktorius ar kitų įstatymų nustatyti specialiojo teritorijų planavimo organizatoriai per 10 darbo dienų nuo šio pasiūlymo gavimo dienos privalo priimti sprendimą tenkinti pasiūlymą arba motyvuotai atmesti pasiūlymą. <...> Savivaldybės administracijos direktorius ar kitų įstatymų nustatyti specialiojo teritorijų planavimo organizatoriai neturi teisės reikalauti naudotis iniciatyvos teise, kai šiame įstatyme nustatytais atvejais numatyti veiksmai įgyvendinti teritorijų planavimas nereikalingas. Priėmus sprendimą rengti, keisti ar koreguoti siūlomą TP dokumentą, planavimo iniciatoriai su savivaldybės administracijos direktoriumi ar kitų įstatymų nustatytu specialiojo teritorijų planavimo organizatoriumi Vyriausybės nustatyta tvarka ir sąlygomis sudaro teritorijų planavimo proceso inicijavimo sutartį, numatančią TP dokumento rengimą, keitimą, koregavimą ir (ar) finansavimą (jeigu kitokia teritorijų planavimo dokumentų finansavimo tvarka nenustatyta kituose specialiojo TP dokumentų rengimą reglamentuojančiuose teisės aktuose) (3 dalis).

Rašte minimoje TPI 14 straipsnio 5 dalyje įtvirtinta, kad savivaldybės lygmens ir (ar) vietovės lygmens bendrieji planai yra privalomi valstybės ir savivaldybių institucijoms ir suteikia teisę joms veikti planuojant lėšas ir rengiant detaliuosius planus. Šie planai privalomi visiems suplanuotoje teritorijoje veikiantiems fiziniams ir juridiniams asmenims ar kitoms organizacijoms, jeigu detalieji planai neparengti.

Pagal pareiškėjų bei Rašte cituojamas TPI 17 straipsnio 2-4 dalis, detalieji planai galioja neterminuotai arba tol, kol suplanuotai arba didesnei teritorijai, į kurią patenka anksčiau suplanuota teritorija, parengiami ir patvirtinami nauji (juos keičiantys) to paties lygmens kompleksinio TP dokumentai, kuriuose nustatomas detaliųjų planų teritorijos naudojimo reglamentas, arba šie detalieji planai pripažįstami netekusiais galios šio įstatymo 27 straipsnio 6 dalyje nurodyta tvarka (2 dalis). Detalieji planai yra privalomi valstybės ir savivaldybių institucijoms, visiems suplanuotoje teritorijoje veikiantiems fiziniams ir juridiniams asmenims ar kitoms organizacijoms, išskyrus šio įstatymo 4 straipsnio 6 dalyje nurodytus atvejus. Detalieji planai suteikia teisę valstybės ir savivaldybių institucijoms veikti planuojant lėšas (3 dalis). „U“ plano patvirtinimo metu galiojusi TPI 17 straipsnio 2 dalies redakcija nustatė, kad detalieji planai galioja neterminuotai arba tol, kol parengiami ir patvirtinami juos keičiantys to paties lygmens TP dokumentai.

Pagal Rašte nurodomo TPI 19 straipsnio 2 dalies 2 punktą, detaliojo plano sprendiniams įgyvendinti išduodami statybą leidžiantys dokumentai Statybos įstatymo nustatyta tvarka, kai žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektai yra neprivalomi.

TPI 50 straipsnyje, kuris taip pat cituojamas Rašte, nurodyta, kad pagal šio įstatymo reikalavimus rengiami nauji TP dokumentai turi neprieštarauti galiojantiems aukštesnio lygmens TP dokumentams ir privalo įvertinti galiojančių TP dokumentų sprendinius. Jeigu galiojančio žemesnio lygmens TP dokumento sprendiniai neatitinka pagal šį įstatymą parengto naujo aukštesnio lygmens TP dokumento sprendinių, galiojantis žemesnio lygmens TP dokumentas neprivalo būti keičiamas ar koreguojamas ir galioja neterminuotai, išskyrus šio įstatymo 4 straipsnio 4 dalyje numatytus atvejus.

Rašte nurodomame Taisyklių 152 punkte nustatyta, kad savivaldybių dalių bendrieji planai rengiami vadovaujantis aukštesnio TP lygmens patvirtintais kompleksinio TP dokumentų sprendiniais. Rengiant savivaldybės dalies bendrąjį planą, privaloma taikyti TPI 4 straipsnio 4 dalyje nurodytų teritorijų planavimo dokumentų sprendinius.

Komisija vertina, jog iš skundžiamo Rašto motyvų ir cituojamų paminėtų normų nėra pagrindo išvada, kad pareiškėjams pateiktas Raštas atitinka išsamumo principą bei VAĮ 10 straipsnio nuostatas dėl sprendimų tinkamo motyvavimo. Rašte nėra aiškiai įvertinta, ar (ir koku teisiniu pagrindu) „U“ planas ir Detalusis planas yra to paties / ne to paties lygmens TP dokumentai. Nors VRSA cituoja teismų praktiką ir nurodo, kad Detalusis planas yra individualus teisės aktas, o bendrasis planas – norminis teisės aktas, nėra pateikta aiški pozicija, ar tai yra to paties lygmens (vietovės) teritorijų planavimo dokumentai (TPI 5 straipsnis). Kaip pagrįstai nurodo skunde pareiškėjai, Rašte pateikti argumentai dėl skirtingų „U“ plano ir Detaliojo plano mastelių nepagrindžia jų tarpusavio hierarchijos, nes tokios nuostatos TPI nenumatytos. Komisija pažymi, kad VRSA atsiliepime teigia, jog „U“ plane nėra nurodytas sprendinys, kuris būtų planuojamas pareiškėjams priklausančiuose žemės sklypuose kitaip, negu tai numato Detalusis planas. Tačiau lyginant Detalaus ir „U“ plano brėžinius, matosi, kad Detaliajame plane tarp sklypų numatyti servitutai, bei nėra pažymėta gatvės raudonųjų linijų; tuo tarpu, „U“ plane per sklypus nubrėžtos raudonosios linijos (1 t., b. l. 68; 2 t. b. l. 66). Be to, nieko nepasisakyta ir dėl pareiškėjų argumento, jog AR 1.3 papunktyje nurodoma, jog „U“ planas rengiamas (parengtas) remiantis Savivaldybės teritorijos visais galiojančiais detaliaisiais planais.

Rašte cituojama TPI 4 straipsnio 4 dalis, į kurią daroma nuoroda dėl išimčių derinant to paties lygmens sprendinius, tačiau nėra įvardijama kuriuose konkrečiuose dokumentuose, minimuose TPI 4 straipsnio 4 dalyje (valstybės lygmens kompleksinio TP dokumentuose, valstybei svarbių projektų teritorijų planavimo dokumentuose, Vyriausybės patvirtintų specialiojo TP dokumentuose) numatytas viešosios gatvės sprendinys. Taip pat Rašte pažymima, kad privaloma remtis aukštesnio lygmens TP dokumentų sprendiniais, remiamasi TPI 50 straipsniu, tačiau nėra konkrečiai nurodyta, kokie būtent aukštesnio TP lygmens TP dokumento sprendiniai numato D kategorijos gatvės sprendinį. Paaiškinimai dėl servitutinių Kvartalo vidaus kelių taip pat nepagrindžia, kodėl priimtas neigiamas sprendimas imtis

priemonių dėl „U“ plano ir Detaliojo plano sprendinių tarpusavio nesuderinamumo. Atitinkamai siūlymas pareiškėjams pasinaudoti teise būtent jų lėšomis inicijuoti „U“ plano koregavimą ar keitimą taip pat nelaikytinas pagrįstu.

Kadangi VRSA aiškiai, remiantis teisiniu reglamentavimu ir konkrečiais aukštesnio lygio TP dokumentais nepagrindė, kodėl šiuo konkrečiu atveju Bendrojo plano sprendiniai nebuvo (neprivalėjo būti) suderinti su anksčiau priimto Detaliojo plano sprendiniais, bei kodėl būtent pareiškėjai turėtų savo lėšomis inicijuoti „U“ plano koregavimą, Raštas naikinamas kaip neteisėtas ir nepagrįstas. Atitinkamai tenkinamas ir išvestinis skundo reikalavimas įpareigoti Administraciją iš naujo išnagrinėti pareiškėjų 2023-03-26 prašymą ir priimti viešojo administravimo principus atitinkantį, tinkamai motyvuotą sprendimą.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos ikiteisminio administracinių ginčų nagrinėjimo tvarkos įstatymo 20 straipsnio 1 dalies 2 ir 4 punktais ir 22 straipsnio 1 dalimi, Komisija

n u s p r e n d ž i a:

pareiškėjų skundą tenkinti.

Panaikinti Vilniaus rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2023-04-20 raštą Nr. A33(1)-4072 bei įpareigoti iš naujo išnagrinėti pareiškėjų 2023-03-26 prašymą ir priimti teisės aktų reikalavimus atitinkantį sprendimą.

Sprendimą per vieną mėnesį nuo jo priėmimo dienos bylos šalys turi teisę apskųsti Regionų administraciniam teismui Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka.

Posėdžio pirmininkė

Komisijos nariai

Ingrida Sabaliauskienė

Vytautas Kurpuvesas

Žydrūnas Plytnikas