

MIŠKO ŽEMĖS PAVERTIMO KITOMIS NAUDMENOMIS RIBOJIMAS KAIP MIŠKO TEISINĖ APSAUGOS PRIEMONĖ

Bronius Sudavičius

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros docentas
socialinių mokslų (teisės) daktaras
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 236 61 75
El. paštas: bronius.sudavicius@tf.vu.lt

Indrė Žvaigždinienė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros lektorė
socialinių mokslų (teisės) daktarė
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 236 61 75
El. paštas: indre@zvaigzdas.net

Šis straipsnis skiriamas miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis ribojimo, kaip vienos iš miško teisinės apsaugos priemonių, analizei. Straipsnyje atskleidžiami miško kaip teisinės apsaugos objekto ypatumai, apžvelgiama teisinės miško apsaugos principų sistema, pateikiami juos įgyvendinančių priemonių pavyzdžiai, detaliau analizuojama vienos iš miško teisinės apsaugos priemonių – miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis ribojimo – teisinio reguliavimo problematika Lietuvos Respublikoje.

This article is dedicated to the analysis of forest land use change limitation, as one of the legal measures for the protection of forest. The article reveals the specifics of forests as an object of legal protection, defines basic principles of their legal protection and describes some examples of their implementation, analyzes more in detail regulatory problems in the Republic of Lithuania of one of the means for the protection of forests – limitation of forest land use change.

Įvadas

Pasaulyje miškai užima apie trečdalį viso žemės ploto [35, p. 5]. Miškas formuoja kraštovaizdį, saugo klimatą, vandenį, dirvožemį, tiekia medieną, yra pagrindinė, o dažnai ir vienintelė buveinė nesuskaičiuojamam kiekiui gyvūnų ir augalų, jo išteklių naudojimas taip pat sukuria darbo vietas, miškas yra derama vieta poilsiui ir gamtai pažinti. Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja 2011-uosius oficialiai net buvo paskelbusi Tarptautiniais miškų metais. Šiuo sprendimu buvo siekiama atkreipti dėmesį į miškų svarbą ir jų racionalaus naudojimo ir apsaugos problemas, padidinti visuomenės

susidomėjimą darnia miškininkyste ir visų miškų tipų išsaugojimu. Generalinė Asamblėja pažymėjo, kad pasaulio miškai įgauna vis didesnę reikšmę klimato kaitos kontekste, todėl labai svarbu juos išsaugoti mūsų ir ateities kartoms, o vienas iš pagrindinių būdų tai pasiekti – darni miškininkystė, kai suderinamos ekonominės, ekologinės ir socialinės miškų funkcijos [36].

Siekiant užtikrinti darnią miškininkystę, esminį vaidmenį atlieka teisė ir jos kuriamos miško apsaugos priemonės. Deja, miškų apsaugos klausimais Lietuvos teisės srities mokslininkų publikacijų nėra labai daug. Daugiau dėmesio skirta tik atsako-

mybei už teisės pažeidimus miškų apsaugos srityje ir kompensuoti žalą miškams¹, kiti su miškų apsauga susiję klausimai nagrinėti tik fragmentiškai, analizuojant bendrus aplinkos teisės klausimus², o miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis ribojimas kaip miškų apsaugos priemonė apskritai nebuvo nagrinėta. Atsižvelgiant į tai, šiame straipsnyje siekiama apibūdinti miško kaip teisinės apsaugos objekto ypatumus, atskleisti teisinės miško apsaugos principų sistemą, detaliau paanalizuoti vienos iš miško teisinės apsaugos priemonių – miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis ribojimo – teisinio reguliavimo problematiką Lietuvos Respublikoje. Šiuo tikslu straipsnyje, pasitelkus sisteminių, loginių, lyginamąjį, kritinį-analitinį ir kitus teisės aiškinimo metodus, nagrinėjamos atitinkamos Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatos, Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo (toliau – Konstitucinis Teismas)

¹ Pavyzdžiui, KUČINSKAS, A. *Administracinė atsakomybė už pažeidimus miškų apsaugos ir išteklių naudojimo srityje*. Vilnius, 2004; MARCIJONAS, A.; ŽVAIGŽDINIENĖ, I. *Miško savininkų atsakomybė už žalą aplinkai, padarytą neteisėtais kirtimais jiems nuosavybės teise priklausančiame miške: teisinio reguliavimo ir praktinio taikymo problemos Lietuvoje*. Teisė, 2008, t. 68, p. 7–20; MARCIJONAS, A.; SUDAVIČIUS, B. *Aplinkai padarytos žalos kompensavimo teisiniai pagrindai*. Teisė, 1997, t. 31, p. 109–118; MARCIJONAS, A.; SUDAVIČIUS, B. *Laws on responsibility for the violation of environmental protection requirements and their application*. Teisė, 1995, t. 29, p. 51–58; ŽVAIGŽDINIENĖ, I. *Materialinė atsakomybė už žalą aplinkai*. Vilnius, 2008.

² Pavyzdžiui, LAPINSKAS, K. *Konstituciniai aplinkos apsaugos Lietuvoje pagrindai*. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.lrkt.lt/PKonferencijos/20080911_Lapinskas.pdf>; MARCIJONAS, A.; SUDAVIČIUS, B. *Ekologinė teisė*. Vilnius, 1996; MARCIJONAS, A.; SUDAVIČIUS, B. *Litauen. In Naturschutzrecht im Ostseeraum: Landensberichte. Baden-Baden*, 1998, p. 157–168; MONKEVIČIUS, E. et al. *Aplinkosaugos teisė*. Vilnius, 2011.

nutarimai, negausi teisės doktrina šiuo klausimu, siekiant išsiaiškinti ir pagrįsti būtinybę riboti miško žemės pavertimą kitomis naudmenomis, atskleisti su tuo susijusias problemas.

1. Miškas kaip teisinės apsaugos objektas

Lietuvos Respublikos miškų įstatymo (toliau – Miškų įstatymo) [5] 2 straipsnio 1 dalyje **miškas** apibrėžiamas kaip *ne mažesnis nei 0,1 hektaro žemės plotas, apaugęs medžiais, kurių aukštis natūralioje augavietėje brandos amžiuje siekia ne mažiau kaip 5 metrus, kita miško augalija, taip pat išretėjęs ar dėl žmogaus veiklos ir gamtinių veiksnių netekęs augalijos (kirtavietės, degavietės, aikštės)*. Miškų įstatyme miškas išskiriamas iš kitos sumedėjusios augalijos nurodant, kad laukuose, pakelėse, prie vandens telkinių, gyvenamosiose vietovėse ir kapinėse esančios medžių grupės, kelio juostose ar geležkelių želdinių apsaugos zonose įveisti želdiniai, siauros – iki 10 metrų pločio – medžių juostos, gyvatvorės, pavieniai medžiai ir krūmai bei miestuose ir kaimo vietovėse esantys žmogaus įveisti parkai nelaikomi mišku (šių želdinių priežiūrą, apsaugą ir naudojimą reglamentuoja Želdynų įstatymas [11]). Taigi „mišku laikoma ne kiekviena medžių grupė ar pavieniai medžiai, o tik vientisos, uždarnos, tarpusavyje susijusios medžių bendrijos, veikiančios aplinką ir atskirus jos elementus didesniame ar mažesniame plote. Taip miškas apibūdinamas ir biologine prasme“ [31, p. 150].

Kaip nurodoma Lietuvos miškų ūkio politikoje ir jos įgyvendinimo strategijoje,

patvirtintoje aplinkos ministro 2002 m. rugsėjo 17 d. įsakymu Nr. 484 „Dėl Lietuvos miškų ūkio politikos ir jos įgyvendinimo strategijos patvirtinimo“ [12], miškas yra vienas iš pagrindinių Lietuvos gamtos turtų, tarnaujantis valstybės ir jos piliečių gerovei, saugantis kraštovaizdžio stabilumą ir aplinkos kokybę. Neatsižvelgiant į miškų nuosavybės formą miškas pirmiausia yra nacionalinis turtas, kuris turi būti išsaugotas ateities kartoms, tenkindamas ekologines, ekonomines ir socialines visuomenės reikmes. Miškas ne tik tiekia medieną ir kitus miško produktus, bet ir yra esminis ekologinės pusiausvyros palaikymo veiksnys, sudaro daugelio gyvūnijos ir augmenijos rūšių buveines, stabdo dirvos eroziją, absorbuoja anglies dvideginį ir grynina orą, saugo gruntinius ir paviršinius vandenis, suteikia galimybę miesto ir kaimo gyventojams poilsiauti.

Ypatingą miško ekologinę, socialinę ir ekonominę reikšmę aplinkai, viešiesiems interesams pabrėžė ir Konstitucinis Teismas savo 1998 m. birželio 1 d. nutarime [21]. Miško, kaip ypatingos svarbos nacionalinės vertybės, pripažinimo aspektu būtina paminėti ir Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimą [17], kuriame, be kita ko, Konstitucinis Teismas konstatavo, kad, atsižvelgiant į ypatingą išliekamąją miškų vertę, svarbą, būtinybę juos išsaugoti ateities kartoms, įstatymu gali būti nustatytas ypatingas teisinis režimas, kad, išlaikant deramą konstitucinių vertybių pusiausvyrą, gali būti įsiterpiama į minėtų objektų savininkų nuosavybės teises. 2005 m. gegužės 13 d. nutarime [16] Konstitucinis Teismas pabrėžė, kad miškai nuosavybės teisės atžvilgiu yra ypatingi objektai, nes jie (kaip

ir kiti aplinkos komponentai, tokie kaip žemė, vandens telkiniai) yra žmogaus, kaip biologinės ir socialinės būtybės, egzistavimo bei visuomeninių ryšių palaikymo ir sklaidos terpė, žmogaus ir visuomenės išlikimo ir raidos sąlyga, tautos gerovės pagrindas, todėl tinkamas, racionalus jų naudojimas ir apsauga yra Konstitucijos ginamas viešasis interesas.

Miškų svarbą, remdamiesi Konstitucinio Teismo doktrina, savo praktikoje pažymėjo ir kiti Lietuvos Respublikos teismai, nors ir ne visada tiesiogiai tai įvardydami. Štai Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2007 m. lapkričio 5 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A¹⁷-742/2007 [24] padarė išvadą, kad miškų ūkio paskirties žemės tikslinės paskirties keitimo į namų valdą, miškų ūkio paskirties žemės sklypo padalijimo į mažesnius sklypus teisėtumo klausimas pripažintinas viešuoju interesu, o 2007 m. birželio 29 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A¹⁴-663/2007 [23], kad viešasis interesas saugoti miškus iškeltas aukščiau privataus intereso įrengti privačius golfo laukus [32, p. 513].

Apibendrinant galima pažymėti, kad ypatinga miško reikšmė aplinkai, visuomenei ir ekonomikai lemia ir valstybės bei kiekvieno asmens pareigą jį saugoti, racionaliai naudoti, o šios pareigos įgyvendinimą visų pirma garantuoja teisė³.

³ Kaip skelbia Lietuvos Respublikos Konstitucijos [1] 53 straipsnio 3 dalis „Valstybė ir kiekvienas asmuo privalo saugoti aplinką nuo kenksmingų poveikių“, o vadovaujantis 54 straipsnio 2 dalimi „Įstatymu draudžiama niokoti žemę, jos gelmes, vandenį, teršti vandenį ir orą [...] bei skurdinti augaliją ir gyvūniją“. Tai reiškia, kad „gamtos apsauga yra ne tik teisinė pareiga, bet ir Konstitucijoje įtvirtinta dorovinė visuomenės nuostata, apeliuojanti į kiekvieną be išimties valstybės pilietį“ [29, p. 496].

2. Miško teisinės apsaugos pagrindiniai principai ir priemonės

2.1. Miško apsaugos principai

Siekiant užtikrinti efektyvią miško kaip aplinkos komponento apsaugą būtina, kad teisės aktuose būtų įtvirtinti atitinkami principai ir priemonės [25, p. 6]. 1998 m. Europos Sąjungos Tarybos patvirtintoje Europos Sąjungos miškininkystės strategijoje [13] iš esmės remiamasi dviem pagrindiniais principais: 1) tvaraus miškų valdymo ir 2) daugiavertinio (ekologinio, ekonominio, socialinio) miškų vaidmens [27, p. 41].

Europai taikytina tvaraus miškų valdymo samprata buvo apibrėžta 1993 m. ministrų konferencijoje, skirtoje miškų apsaugai Europoje, nurodant, kad miško ir miško žemės valdymas ir naudojimas turi būti vykdomas tokiu būdu ir mastu, kad būtų išsaugota biologinė įvairovė, miško produktyvumas, sugebėjimas atsinaujinti, gyvybingumas ir galimybė įgyvendinti dabar ir ateityje atitinkamas aplinkosaugos, ekonomines ir socialines funkcijas vietos, nacionaliniu ir pasauliniu lygmenimis ir kad nebūtų keliama žalos kitoms ekosistemoms [34].

Vadovaujantis šia strategija, kuriamos nacionalinės miškų politikos ir jų įgyvendinimo strategijos. Minėtoje Lietuvos miškų ūkio politikoje ir jos įgyvendinimo strategijoje teigiama, kad, siekiant užtikrinti subalansuotą miškų ūkio plėtrą, patenkinti įvairių visuomenės grupių poreikius miškui ir užtikrinti miškų išsaugojimą ateities kartoms, pripažįstant ilgą miško augimo trukmę ir atsižvelgiant į nuosavybės formų skirtumus ir sąveiką, skatinant sąlygas, kuriomis tinkamai tvarkomi miškai duotų šaliai ekonominę naudą, Lietuvoje yra

formuojama ilgalaikė miškų ūkio politika, suderinta su kitų šalies ūkio šakų politikomis ir besiremianti šalies tradicijomis bei Europos Sąjungos (toliau – ES) teisės normų, tarptautinių konvencijų, rezoliucijų, susitarimų, programų ir nacionalinių teisės aktų reikalavimais. Miškų ūkio politikai įgyvendinti naudojami miškų ūkio politikos instrumentai: gerai organizuota, kvalifikuota ir nepriklausanti nuo trumpalaikių politinių pokyčių miškų administracija; Miškų įstatymas ir kiti teisės aktai; mokesčiai ir finansinė parama; švietimas ir mokymas; miškų ūkio informacijos valdymas; ryšiai su visuomene.

Lietuvos miškų ūkio politikoje ir jos įgyvendinimo strategijoje vardinami šie Lietuvos miškų ūkio politikos formavimo principai:

- 1) *atsakomybės už nenutrūkstamą ir subalansuotą miško išteklių naudojimą principas*. Šis principas užtikrina miško savininkų, valdytojų ir naudotojų atsakomybę už miškų būklę ir subalansuotą miško išteklių naudojimą bei atkūrimą, be to, įpareigoja valstybę, vykdamą visų šalies miškų valstybinio reguliavimo funkcijas, plėtojant miškų ūkio infrastruktūrą, miškų apsaugą nuo stichinių nelaimių, masinių ligų ir kenkėjų, sudaryti teises, finansines ir kitas miškų išsaugojimo, racionalaus miško išteklių naudojimo, socialinių visuomenės reikmių tenkinimo ir aplinkos apsaugos prielaidas;
- 2) *atitikties nacionalinei teisinei sistemai ir tarptautiniams susitarimams principas*. Šis principas nurodo, kad Lietuvos miškų ūkio politika yra formuojama vadovaujantis Konstitucija ir kitais teisės aktais,

taip pat vadovaujantis 1979 m. Berne (Šveicarija) pasirašyta Europos laukinės gamtos ir gamtinės aplinkos apsaugos konvencija [3], 1992 metais Rio de Žaneire (Brazilija) pasirašyta Biologinės įvairovės konvencija [2] bei Jungtinių Tautų konferencijoje „Aplinka ir plėtra“ priimtais pasaulio miškų išsaugojimo principais, 1990 metų Strasbūro, 1993 metų Helsinkio ir 1998 metų Lisabonos Ministrų konferencijų Europos miškų išsaugojimo rezoliucijomis, ES miškų ūkio politikos ir strategijos principais, ES direktyvomis miškų ūkio ir gamtos apsaugos klausimais;

- 3) *visų suinteresuotų visuomenės grupių dalyvavimo ir bendradarbiavimo principas*. Šis principas įpareigoja atsižvelgti į visų suinteresuotų visuomenės grupių nuomonę, derinti miško savininkų, valdytojų ir naudotojų, medienos perdirbėjų, aplinkosaugos organizacijų ir visų kitų miškais ir miško ūkine veikla suinteresuotų visuomenės grupių interesus, garantuoja, kad visi pagrindiniai miškų ūkio politikos teiginiai būtų derinami su atskiromis suinteresuotomis šalimis ir pateikiami visuomenei viešai svarstyti;
- 4) *miškų nuosavybės formų įvairovės ir jų lygiateisiškumo principas*. Šiuo principu sudaromos vienodos teisinės ir kitos tiek privačių, tiek valstybinių miškų tvarkymo bei ūkinės veiklos prielaidos. Plėtojant Lietuvos miškų ūkį, įtvirtinami rinkos ekonomikos santykiai ir laisvosios konkurencijos principai tiek privačiame, tiek valstybiniame miškų ūkio sektoriuose;
- 5) *miškų ūkio kompleksiskumo principas*. Šis principas nustato, kad miškų ūkis turi

būti plėtojamas kompleksiskai įvairiašakio naudojimo pagrindu, atsižvelgiant į jo įtaką bei sąsajas su miško produktų ir paslaugų vartotojais, medienos perdirbimo pramonės organizacijomis, taip pat su kitomis miškais ir miškų ūkiu suinteresuotomis visuomenės grupėmis;

- 6) *miškų ūkio tradicijų tęstinumo principas*. Šis principas įpareigoja atsižvelgti į Lietuvos miškų ūkio laikmečio išbandytas tradicijas, perimant užsienio šalių patirtį, miškų ūkio reformas ir pertvarkymus, naujovių diegimą miškų ūkio valdymo ir kitais klausimais vykdyti nuosekliai, įvertinant specialistų praktinę patirtį, atsižvelgiant į visuomenės nuomonę ir valstybės interesus.

Lietuvos miškų ūkio politikoje ir jos įgyvendinimo strategijoje apibrėžtų miškų ūkio politikos principų analizė leidžia teigti, kad iš esmės šiame dokumente (kaip ir tarptautiniuose dokumentuose) pabrėžiamas subalansuoto (tvaraus) miškų valdymo ir naudojimo siekis, įvertinant miško ekologinę, ekonominę, socialinę reikšmę, nuosavybės formų įvairovę ir atsižvelgiant į įvairių suinteresuotų visuomenės grupių interesus.

2.2. Pagrindinės teisinės miško apsaugos priemonės

Pirmasis Lietuvos miškų ūkio politikoje ir jos įgyvendinimo strategijoje įvardytų principų – atsakomybės už nenutrūkstamą ir subalansuotą miško išteklių naudojimą principas – leidžia atskleisti ir pagrindines miško apsaugos priemones. Visų pirma galima kalbėti apie valstybės kuriamą teisinį reguliavimą, vykdomą miškų ūkio infrastruktūros plėtrą, įgyvendinamą miškų apsaugą nuo stichinių nelaimių, masinių

ligų ir kenkėjų. Tokiu būdu valstybė sudaro teisines, finansines ir kitas miškų išsaugojimo, racionalaus miško išteklių naudojimo, socialinių visuomenės reikmių tenkinimo ir aplinkos apsaugos prielaidas.

Antra vertus, reikėtų kalbėti ir apie miško savininkų, valdytojų ir naudotojų atsakomybę už miškų būklę ir subalansuotą miško išteklių naudojimą bei atkūrimą ir su tuo susijusias šių subjektų pareigas, nuosavybės ar naudojimo teisės apribojimus. Kaip savo nutarimuose yra ne kartą pabrėžęs Konstitucinis Teismas, miškai yra ypatingi nuosavybės teisės objektai, todėl jiems, kaip aplinkos sudedamajai daliai, yra taikomi bendrieji aplinkos apsaugos principai: aplinkos apsauga yra valstybės bei kiekvieno gyventojų rūpestis ir pareiga, viešieji ir privatūs interesai turi būti skirti aplinkos kokybei gerinti; neigiamo poveikio aplinkai mažinimas, gamybos ekologizavimas, racionalus ir kompleksiškas gamtos išteklių naudojimas, be to, miško savininkams, valdytojams ir naudotojams galiojančiuose teisės aktuose yra nustatytos specialios pareigos, kaip antai: saugoti miškus nuo gaisrų, kenkėjų, ligų ir kitų neigiamų veiksnių, laiku ir tinkamai atkurti iškirstą mišką, naudoti mišką tokiais būdais, kurie padėtų mažinti neigiamą poveikį aplinkai, racionaliai ūkininkauti miško žemėje, išsaugoti biologinę įvairovę ir pan. [21]. Iš Konstitucijos kylančias nuostatas, kad nuosavybė įpareigoja ir kad nuosavybės teisė nėra absoliuti, aiškindamas kartu su Konstitucijos 54 straipsniu, Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad „visi <...> miškų, <...> savininkai, valdytojai, naudotojai privalo paisyti konstitucinio natūralios gamtinės aplinkos apsaugos imperatyvo,

saugoti gamtinę aplinką, nepabloginti jos būklės, nedaryti žalos gamtinei aplinkai“ [17]. Taigi ypatinga ekologinė, socialinė ir ekonominė miško reikšmė aplinkai, viešiesiems interesams lemia miško savininkų nuosavybės teisės tam tikrus apribojimus ir suvaržymus. Paprastai tai daroma teisės aktais reguliuojant miško tvarkymą bei naudojimą [16, 17, 21, 22]. Miškams, palyginti su kitais objektais, įstatymu gali būti nustatytas specialus, ypatingas teisinis režimas [17].

Kaip vieną iš minėtų ribojimų pavyzdžių ir miško teisinio režimo ypatumų pirmiausia reikėtų paminėti Miškų įstatymo 3 straipsnyje įtvirtintą miškų skirstymą į grupes pagal ūkininkavimo tikslus, režimą ir pagrindinę funkcinę paskirtį. Miškų įstatymo 3 straipsnyje nustatyti ūkininkavimo tam tikrose miškų grupėse draudimai (pvz.: I grupės – rezervatiniuose – miškuose nurodytas ūkininkavimo tikslas yra palikti miškus natūraliai augti, o miško kirtimai, išskyrus Saugomų teritorijų įstatyme ir rezervatų nuostatuose numatytus atvejus, neatliekami) bei sąlyginės ūkininkavimo galimybės kitose miškų grupėse (pvz.: rekreaciniuose miškuose, priskiriamuose II grupei, nustatytas ūkininkavimo tikslas yra formuoti ir išsaugoti rekreacinę miško aplinką ir leidžiami visų rūšių ugdymo, sanitariniai ir kraštovaizdžio formavimo kirtimai).

Kitas pavyzdys galėtų būti Miškų įstatymo 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtintas ribojimas privačią miško valdą arba privačiame ne miškų ūkio paskirties žemės sklype esančią miško žemę skaidyti į dalis, jeigu tokios žemės plotas yra arba tampa mažesnis kaip 5 hektarai, išskyrus įstatyme nustatytą baigtinį sąrašą atvejų, kai tai leidžiama.

Dar vienas pavyzdys – savininkams nustatytas įpareigojimas laikytis Miškų įstatymo, Privačių miškų tvarkymo ir naudojimo nuostatų bei kitų teisės aktų, taip pat privalomų vykdyti miškotvarkos projekto dalių – pagrindinių kirtimų dešimtmečio normos, miško atkūrimo ir aplinkosaugos reikalavimų, taip pat draudimas atlikti kirtimus ir naudoti kitus miško išteklius negavus nustatyta tvarka išduoto leidimo, kai pagal galiojančius teisės aktus toks leidimas reikalingas.

Būtų galima vardyti ir daugiau miškų teisinio režimo ypatumų, nuosavybės ar naudojimo teisės ribojimų, tačiau šiame straipsnyje toliau bus išsamiau analizuojamos vieno iš miško teisinio režimo ypatumų – miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis ribojimo – teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje. Šis aspektas pasirinktas detalesnei analizei, nes būtent jis kelia nemažai teorinių ir praktinio pobūdžio diskusijų bei problemų, be to, kaip tik šiam aspektui buvo skirta dėmesio ir Konstitucinio Teismo nutarimuose.

3. Miško žemės pavertimas kitomis naudmenomis

Nuo 2011 m. liepos 1 d. įsigaliojo Miškų įstatymo 11 straipsnio nauja redakcija, patvirtinta 2011 m. birželio 16 d. įstatymu Nr. XI-1448 [6]. Viena iš priežasčių, lėmusių naujos 11 straipsnio redakcijos parengimą – Konstitucinio Teismo 2009 m. birželio 22 d. nutarimo [19] rezoliucinės dalies 1 punkto nuostatos, pripažinusios, kad Miškų įstatymo (2001 m. balandžio 10 d. redakcija) 11 straipsnio 1 dalis (nustačiusi, kad „Miško žemė gali būti paverčiama kitomis naudmenomis tik išimtiniais atvejais, Vyriausybės

nustatyta tvarka derinant valstybės, miško savininko ir visuomenės interesus“), tiek, kiek joje nėra nustatyti išimtiniais laikytini miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis atvejai arba (ir) kriterijai, pagal kuriuos tokie atvejai būtų nustatomi, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23, 54 straipsniams, konstituciniam teisinės valstybės principui, įgyvendinimas, siekiant kuo aiškiau sureguliuoti miško žemės pavertimą kitomis naudmenomis.

Konstitucinis Teismas minėtame nutarime nurodė, kad „įstatymų leidėjas pagal Konstituciją, tame tarpe pagal jos 23, 54 straipsnius, reguliuodamas santykius, susijusius su žemės sklypų priskyrimu miškų ūkio paskirties žemei, keitimu į kitos paskirties žemę, taip pat su miško žemės pavertimu kitomis naudmenomis, turi pareigą nustatyti aiškius žemės sklypų priskyrimo miškų ūkio paskirties žemei, keitimo į kitos paskirties žemę, taip pat miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis kriterijus. Tai darant turi būti paisoma miško, kaip gamtinio objekto, ypatumų, bendrųjų aplinkos apsaugos principų (tokiu kaip antai: neigiamo poveikio aplinkai mažinimo, gamtos išteklių racionalaus ir kompleksiško naudojimo), taip pat viešojo intereso. Šiame kontekste pažymėtina, kad teisinis reguliavimas įstatymu nustatant žemės sklypų priskyrimo miškų ūkio paskirties žemei keitimą į kitos paskirties žemę, taip pat miško žemės pavertimą kitomis naudmenomis gali būti diferencijuotas, atsižvelgiant į miško vertingumą, funkcinę paskirtį, poveikį ekosistemai“. Be to, Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs ir tai, kad teisinio tikrumo ir teisinio aiškumo imperatyvas suponuoja tam tikrus privalomus teisinio

reguliavimo reikalavimus: jis privalo būti aiškus ir darnus, teisės normos turi būti formuluojamos tiksliai, jose negali būti dviprasmybių [18]. Paminėtina ir tai, kad Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, jog „Konstitucija nedraudžia žemės, kitų gamtinės aplinkos objektų skirstyti pagal įvairius kriterijus, *inter alia* pagal naudojimo paskirtį; tai turi būti daroma atsižvelgiant į atitinkamų gamtinių objektų savybes, kitus gamtinės aplinkos veiksnius; diferencijuotai reguliuodamas santykius, susijusius su žemės, miškų, parkų, vandens telkinių, taip pat esančių ypač vertingose vietovėse, nuosavybe ir naudojimu, įstatymų leidėjas gali žemę, kitus natūralios gamtinės aplinkos objektus priskirti tam tikroms rūšims (kategorijoms), nustatyti tokių objektų teisinį režimą, *inter alia* nuosavybės, naudojimo, ūkinės ir kitos veiklos sąlygas, apribojimus, draudimus; minėti apribojimai, draudimai turi būti konstituciškai pagrįsti“ [17].

Taigi Konstitucinio Teismo 2009 m. birželio 22 d. ir kitų nutarimų analizė leidžia daryti išvadą, kad įstatymų leidėjo nustatyti kriterijai / atvejai, kada miško žemė gali būti paverčiama kitomis naudmenomis, turi būti aiškūs (suformuluoti tiksliai, be dviprasmybių), juos nustatant turi būti paisoma miško, kaip gamtinio objekto, ypatumų, bendrųjų aplinkos apsaugos principų (neigiamo poveikio aplinkai mažinimo, gamtos išteklių racionalaus ir kompleksinio naudojimo ir kt.), taip pat viešojo intereso, be to, nustatytos ūkinės ir kitos veiklos sąlygas, apribojimai, draudimai turi būti konstituciškai pagrįsti.

Miškų įstatymo 11 straipsnyje „*Miško žemės pavertimas kitomis naudmenomis*“ įtvirtinamos pagrindinės miško žemės pa-

vertimo kitomis naudmenomis nuostatos (pažymėtina, kad miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis procedūrą pavesta reguliuoti Vyriausybei (11 straipsnio 1 dalis). Vertinant 11 straipsnio 1 dalį, būtina pažymėti, kad dabar galiojančioje jos redakcijoje įtvirtinama esminė nuostata, turinti užtikrinti miško išsaugojimą, o būtent tai, kad miško žemė gali būti paverčiama kitomis naudmenomis tik šiame įstatyme nustatytais **išimtiniais atvejais**: 1) valstybinės svarbos objektams įrengti; 2) inžinerinės infrastruktūros teritorijoms, apimančioms komunikacinius koridorius, inžinerinius tinklus, susisiekimo komunikacijas ir aptarnavimo objektus, formuoti; 3) visuomeninės paskirties ir bendrojo viešojo naudojimo teritorijoms formuoti; 4) naudingųjų iškasenų eksploatavimo teritorijoms formuoti, kai nėra galimybės šių iškasenų eksploatuoti ne miško žemėje; 5) krašto apsaugos teritorijoms, skirtoms valstybės sienos apsaugai ir specialioms krašto apsaugos tikslams, formuoti; 6) atliekų saugojimo, rūšiavimo ir utilizavimo teritorijoms formuoti, kai nėra galimybės tokių teritorijų formuoti ne miško žemėje. Nuo 2013 m. sausio 1 d. prie išimtinių atvejų dar priskiriamas ir buvusių sodybų privačioje miško žemėje atstatymas Vyriausybės nustatyta tvarka. Teisę atstatyti neišlikusią sodybą, kurios buvimo faktas nustatomas pagal archyvinius dokumentus, o jeigu jie neišlikę – nustatant juridinį faktą, turės tik šios sodybos buvę savininkai ir (ar) jų pirmos, antros ir trečios eilės įpėdiniai, paveldintys pagal įstatymą [7].

Kitose šio straipsnio dalyse nustatyti papildomi draudimai, ribojimai ir reikalavimai, susiję su miško žemės pavertimu kitomis naudmenomis. Štai antrojoje dalyje

nurodoma, kad paversti miško žemę kitomis naudmenomis **draudžiama**: 1) I grupės miškuose; 2) II grupės – ekosistemų apsaugos miškuose; 3) III grupės – draustinių miškuose ir valstybinių rezervatų apsaugos zonų miškuose; 4) kituose miškuose, esančiuose vieno kilometro atstumu nuo Baltijos jūros ir Kuršių marių, II grupės rekreaciniuose miškuose ir III grupės vandens telkinių apsaugos zonų, laukų apsauginiuose ir valstybinių parkų apsaugos zonų miškuose, išskyrus šio straipsnio 1 dalies 1, 2, 3 punktuose nurodytus atvejus, jeigu atitinkamų objektų statyba ar plėtra numatyta Teritorijų planavimo įstatymo nustatyta tvarka parengtuose ir patvirtintuose bendruosiuose planuose ir numatomas miško žemės pavertimas kitomis naudmenomis neprieštarauja valstybinių parkų ar biosferos rezervatų teritorijų planavimo dokumentams ir biosferos poligonų nuostatom arba jeigu tai numatyta šių saugomų teritorijų planavimo dokumentuose. Trečiame ir ketvirtame punkte nustatyti apribojimai nuo 2013 m. sausio 1 d. nebus taikomi, sprendžiant miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis klausimą, siekiant atstatyti buvusias sodybas privačioje miško žemėje [7]. Dar vienas 4 punkto patikslinimas, susijęs su galimybe atitinkamų objektų statybą ar plėtrą numatyti ne tik bendruosiuose planuose, bet ir ypatingos valstybinės svarbos projektų specialiuosiuose planuose, įsigalios 2013 m. kovo 1 d. [8].

Trečiojoje dalyje ribojamas valstybiniuose parkuose, biosferos rezervatuose ir biosferos poligonuose esančios miško žemės pavertimas kitomis naudmenomis, nustatant, kad tai daryti leidžiama tik reikmėms, susijusioms su saugomų teritorijų apsauga, tvar-

kymu, pritaikymu visuomenės poreikiams ir naudojimu rekreacijai, jeigu tai numatyta šių saugomų teritorijų planavimo dokumentuose ir neprieštarauja valstybinių parkų, biosferos rezervatų ir biosferos poligonų nuostatom. Šie apribojimai nuo 2013 m. sausio 1 d. taip pat nebus taikomi, sprendžiant miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis klausimą, siekiant atstatyti buvusias sodybas privačioje miško žemėje [7].

Ketvirtojoje dalyje nurodoma, kad analizuojamo straipsnio 2 ir 3 dalyse nenurodytuose miškuose miško žemę paversti kitomis naudmenomis leidžiama, jeigu šio straipsnio 1 dalies 1–6 punktuose nurodyti atvejai yra numatyti Teritorijų planavimo įstatymo [10] nustatyta tvarka parengtuose ir patvirtintuose bendruosiuose planuose, tačiau nuo 2013 m. kovo 1 d. įsigalios šiek tiek papildyta šios dalies formuluočių, nustatanti, kad: „Šio straipsnio 2 ir 3 dalyse nenurodytuose miškuose miško žemę paversti kitomis naudmenomis leidžiama, jeigu šio straipsnio 1 dalies 1–6 punktuose nurodyti atvejai yra numatyti Teritorijų planavimo įstatymo nustatyta tvarka parengtuose ir patvirtintuose bendruosiuose planuose ar ypatingos valstybinės svarbos projektų specialiuosiuose planuose ir numatomas miško žemės pavertimas kitomis naudmenomis neprieštarauja valstybinių parkų ar biosferos rezervatų teritorijų planavimo dokumentams ir biosferos poligonų nuostatom“ [8].

Penktojoje nagrinėjamo straipsnio dalyje nurodoma, kad visais atvejais miško žemės pavertimas kitomis naudmenomis turi būti suplanuotas specialiuosiuose arba detaliuosiuose planuose.

Miškų įstatymo 11 straipsnyje nustatyta ir tai, kad miško žemę paversti kitomis nau-

dmenomis valstybinės reikšmės miškuose galima tik tuo atveju, kai Vyriausybė priima nutarimą dėl tam tikrų valstybinės reikšmės miškų plotų išbraukimo iš valstybinės reikšmės miškų plotų (6 dalis), be to, visais atvejais pirmenybė turi būti teikiama tai miško žemei, kuri neapaugusi mišku (kirtavietės, žuvę medynai, miško aikštės) ir kurioje auga mažo skalsumo stichinių veiksnių sudarkyti ar kitaip išretėję medynai, taip pat turi būti atsižvelgiama į miškų aplinkosaugos reikšmę (7 dalis). Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad Miškų įstatymo 11 straipsnis reglamentuoja ir kompensavimo principus, susijusius su miško žemės pavertimu kitomis naudmenomis.

Taigi, iš pirmo žvilgsnio atrodytų, kad įtvirtintas teisinis reguliavimas atitinka Konstitucinio Teismo nutarime suformuluotus tikslus įstatymų leidėjui: Miškų įstatymo 11 straipsnyje vardinami „išimtiniai atvejai“, kada miško žemė gali būti paverčiama kitomis naudmenomis; įvertinami miško, kaip gamtos objekto, ypatumai, uždraudžiant (ribojant) miško žemės pavertimą kitomis naudmenomis ypač svarbiuose, saugomuose miškuose, nustatant pareigą teikti pirmenybę tai miško žemei, kuri neapaugusi mišku, atsižvelgti į miškų aplinkosaugos reikšmę; derinami privatūs interesai ir viešas miško apsaugos interesus, pavyzdžiui, nustatant pareigą kompensuoti miško žemės pavertimą kitomis naudmenomis, pareigą miško žemės pavertimą kitomis naudmenomis numatyti teritorijų planavimo dokumentuose ir t. t. Vis dėlto reikėtų įvardyti kai kuriuos teisinio reguliavimo trūkumus.

Sistemiškai vertinant visą 11 straipsnį, daugiausia diskutuojama ir abejonių kyla dėl jo 1 dalies aiškumo, nedviprasmišku-

mo, atitikties vienam iš esminių teisėkūros principų, skelbiamų Teisėkūros pagrindų įstatyme [9], t. y. aiškumo principui, reiškančiam, „kad teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti logiškas, nuoseklus, glaustas, suprantamas, tikslus, aiškus ir nedviprasmiškas“ (Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalies 6 punktas.) Šio principo svarbą, kaip jau minėta, pabrėžė ir Konstitucinis Teismas, aiškindamas įstatymų leidėjo pareigą nustatyti miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis išimtinis atvejis / kriterijus.

Šiuo požiūriu abejonių, manytina, visų pirma gali kilti dėl Miškų įstatymo 11 straipsnio 1 dalyje vardinamų išimtinių atvejų, kada gali būti leidžiama miško žemę paversti kitomis naudmenomis. Kaip jau minėta, 11 straipsnio 1 dalies 4 punkte rašoma, kad miško žemė gali būti paverčiama kitomis naudmenomis naudingųjų iškasenų eksploatavimo teritorijoms formuoti tik tuo atveju, „kai nėra galimybės šių iškasenų eksploatuoti ne miško žemėje“, o atitinkamai 6 punktas – „atliekų saugojimo, rūšiavimo ir utilizavimo teritorijoms formuoti, kai nėra galimybės tokių teritorijų formuoti ne miško žemėje“. Įstatymų leidėjo pozicija ir tikslas, priimant tokias nuostatas, manytina, aiškūs – užtikrinti miškų (kaip visuotinę reikšmę turinčios nacionalinės vertybės) išsaugojimą, riboti miško žemės panaudojimą kitiems ne su miškų ūkiu ir miško apsauga susijusiems tikslams. Tačiau analizuojant tokią įstatymo nuostatą formuluotą, manytina, lieka neaišku: ar „galimybės nebuvimo“ kriterijus taikytinas tik tam tikrai vietai, konkrečiam regionui ar visos Lietuvos teritorijai, o galbūt dar plačiau; kuri institucija turi pateikti (inicijuoti) išvadą / priimti

sprendimą, yra tokią galimybę ar jos nėra; ar neturi būti atsižvelgiama į ekonominius ir socialinius aspektus, kaip to reikalauja darnaus vystymo principas?⁴ Nevisiškai aišku ir tai, kaip (kokiam kontekste) apskritai turi būti suprantamas ir aiškinamas vertinamasis kriterijus „nėra galimybės“. Pavyzdžiui, kalbant apie naudingųjų iškasenų gavybą, ar šis kriterijus turėtų reikšti, kad nėra kitų naudingųjų iškasenų telkinių, ar jis taip pat turėtų apimti papildomos ekonominės naštos, technologinių procesų ypatumų, naudingųjų iškasenų apsaugos prioritetų ir pan. įvertinimą?⁵ Kita vertus, neaiškus

⁴ Nors dėl darnaus vystymosi sampratos turinio kyla nemažai diskusijų, dažniausiai aiškinama, kad darnaus vystymosi koncepcijos pagrindą sudaro trys lygiaverčiai komponentai – aplinkosauga, ekonominis ir socialinis vystymasis. Tokia darnaus vystymosi interpretacija reiškia, kad, priimant įvairius politinius sprendimus, kuriant teisinį reguliavimą, įgyvendinant politiką įvairios srityse turi būti tarpusavyje derinami aplinkosauginiai, ekonominiai ir socialiniai aspektai.

⁵ Kaip žinoma, Lietuvos Respublikos miškin-gumas šiuo metu viršija 32 procentus, tai reiškia, kad nemažai naudingųjų iškasenų telkinių išteklių yra būtent po mišku (miško žeme). Kaip pažymėjo buvusi Lietuvos geologijos tarnybos prie Aplinkos ministerijos direktoriaus pavaduotoja Vyda Elena Gasiūnienė savo pranešime „Lietuvos naudingųjų iškasenų išteklių būklė ir jų gavybos statistika“ 2009 m. balandžio 21 d. Lietuvos žaliųjų judėjimo suorganizuotame seminare „Nau-dingųjų iškasenų gavyba: nauda ir problemos“, „miškai užima apie 2,1 mln. ha arba 32,2 proc. Lietuvos terito-rijos, t. y. apie 9 kartus daugiau ploto atžvilgiu, nei nau-dingųjų iškasenų išteklių užimamas plotas, o ypač sau-gomų teritorijų sistema užima beveik 1,0 mln. ha arba 15,3 proc. Lietuvos teritorijos, taigi natūralu, jog didelė dalis naudingųjų iškasenų išteklių slūgso miške arba saugomoje teritorijoje, įskaitant ir buveinių apsaugai svarbias teritorijas Natura 2000. Atkreiptinas dėmesys, jog net iki 15 proc. anksčiau ištirtų žvyro išteklių pate-ko į vėliau steigiamas saugomas teritorijas (sovietme-čių nebuvo tiriama saugomose teritorijose!), o dar iki 60 proc. ir daugiau „išsaldytų“ išteklių yra miškuose (nes ir sovietmečių buvo nuostata įrengti karjerus ne miške)“ [28]. Todėl suprantama, kad dėl objektyvių aplinkybių naudingųjų iškasenų gavyba turi būti vykdoma ir mišku užimtoje žemėje.

ir įstatymų leidėjo pasirinkimas nustatyti „galimybės nebuvimo“ reikalavimą tik minėtais dviem atvejais, o kitais atvejais alternatyvų įvertinimo nereikalaujant, ypač atsižvelgiant į tai, kad, pavyzdžiui, nau-dingųjų iškasenų eksploatavimas galimas tik labai ribotose (apibrėžtose objektyviais kriterijais) teritorijose, t. y. tik tose, kur yra naudingųjų iškasenų. Apskritai galima abe-joti, ar „galimybės nebuvimas“ yra būtent tas kriterijus, kuris turėtų turėti lemiamą reikšmę (nes minėtais dviem atvejais iš esmės yra vienintelis) priimant sprendimus dėl miško žemės pavertimo kitomis naud-menomis. Manytina, reikėtų vadovautis ir kitais aspektais, pavyzdžiui, įvertinti žemės gelmių, biologinės įvairovės, kitų aplinkos komponentų apsaugos prioritetus, gyventojų interesus, ekonominį ir ekologinį pasirinktų alternatyvų pagrįstumą.

Reikėtų atsižvelgti ir į Aplinkos apsau-gos įstatyme [4], kurio pagrindu priimami kiti gamtos išteklių naudojimą ir aplinkos apsaugą reglamentuojantys įstatymai ir kiti teisės aktai, įtvirtintus aplinkos apsaugos bendruosius principus. Pavyzdžiui į tai, kad, kaip nurodyta Aplinkos apsaugos įstatymo 4 straipsnio 3 dalyje, „gamtos ištekliai turi būti naudojami racionaliai ir kompleksiskai, atsižvelgiant į aplinkos išsaugojimo bei atkūrimo galimybes ir Lietuvos Respubli-kos gamtos bei ekonomikos ypatumus“. Taip pat reikia įvertinti ir tą aplinkybę, kad aplinkos apsaugos interesus (viešasis inte-resas) neturi būti priešpriešinamas atskirų subjektų (šiuo atveju asmenų, vykdančių ūkinę veiklą ir tuo tikslu siekiančių pakeisti tikslinę miško žemės paskirtį) interesais, nes, kaip yra konstatavęs Konstitucinis Teismas, „viešasis interesus, kaip bendras valstybės,

visos visuomenės ar visuomenės dalies interesus, turi būti derinamas su individo autonominiiais interesais, nes ne tik viešasis interesus, bet ir asmens teisės yra konstitucinės vertybės“ [14, 20]. „Šios Konstitucijoje įtvirtintos vertybės – asmens teisių ir teisėtų interesų apsauga bei gynimas ir viešasis interesus – negali būti priešpriešinamos. Šioje srityje būtina užtikrinti teisingą pusiausvyrą“ [15]. Tinkamą pusiausvyrą iš esmės turėtų padėti užtikrinti ekologinių, ekonominių ir socialinių interesų derinimas, įgyvendinant subalansuotą miškų ūkio plėtrą [26, p. 7]. Tai daroma ir pasitelkus galiojančią teisinį reguliavimą, pavyzdžiui, nustatant pareigą kompensuoti miško žemės pavertimą kitomis naudmenomis nustatant ir šią pareigą numatyti teritorijų planavimo dokumentuose, uždraudžiant miško žemės pavertimą kitomis naudmenomis ypač svarbiuose, saugomuose miškuose ir t. t. Tačiau subalansuotos miškų ūkio plėtos principais turėtų būti vadovujamasi ir apibrėžiant išimtinis atvejus, kai būtų leidžiama miško žemę paversti kitomis naudmenomis. Aplinkos apsaugos įstatyme ir Konstitucinio Teismo nurodoma, kad reikėtų įpareigoti vertinti, kur bus daroma mažesnė žala aplinkai, kur bus geriau užtikrintas racionalaus ir kompleksinio gamtos išteklių naudojimo imperatyvas, kur bus geresnės galimybės atkurti aplinką, kur miško žemės pavertimas kitomis naudmenomis bus mažiau ekonomiškai nuostolingas, mažiau socialiai žalingas, nereikės papildomų neadekvačių investicijų, ir pan. Tačiau šiame kontekste būtina pabrėžti, kad turi būti vadovujamasi visais minėtais kriterijais, neišskiriant kažkurio vieno (kaip šiuo metu, manytina, neteisingai daroma įtvirtinant „galimybės nebuvimo“ kriterijų).

Abejonių kelia Miškų įstatymo 11 straipsnio 1 dalyje išvardytų išimtinių atvejų tinkamumas apskritai. Reikėtų sutikti su Konstitucinio Teismo teisėju E. Šileikiu, kuris savo atskirojoje nuomonėje teigia, kad „miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis atvejai *turi būti ypač reti* – išimtiniai, tokie atvejai negali būti paplitę reiškinys. Neteisėtu reiškiniu ar jo neleistina užuomazga būtų kiekvienas A asmens miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis atvejis (prašymas), kuris akivaizdžiai niekuo neišsiskiria (objektyviai negali išsiskirti) palyginti su bet kurio kito asmens miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis galimais atvejais (galimais prašymais)“ [33]. Maža to, formuluotė „tik išimtiniais atvejais“ turėtų būti aiškinama, „laikantis išankstinio materialaus vertybinio nusistatymo, kad miško žemės keitimas kitomis naudmenomis *nėra vertybė* (vertybė yra kraštovaizdžio ir biologinės įvairovės išsaugojimas, taigi ir miško žemės *nekeitimas* kitomis naudmenomis)“ [33]. Taigi įstatymų leidėjui kyla pareiga taip apibrėžti „išimtinis atvejis“, kad jie būtų ne tik tikslūs ir aiškūs, bet ir nesukurtų situacijos, kai išimtiniai atvejai galėtų tapti taisykle, o ne išimtimi. Tačiau galiojančio teisinio reguliavimo analizė vis dėlto leidžia abejoti, ar ši pareiga įgyvendinta tinkamai. Tai ypač pasakytina apie naujausius Miškų įstatymo 11 straipsnio papildymus, susijusius su miško žemės pavertimu kitomis naudmenomis, siekiant atstatyti buvusias sodybas privačioje miško žemėje, ypač įvertinant tai, kad nėra apibrėžta, kas laikytina „buvusia sodyba“, kada (kaip seniai) tokia sodyba turėtų būti buvusi, be to, tokiais atvejais, kaip jau minėta, nebus taikoma dalis svarbių miško

žemės pavertimo kitomis naudmenomis apribojimų (nors dėl tokio įstatymų leidėjo sprendimo taip pat galima diskutuoti), o ir apskritai, abejojant, ar buvusios sodybos atstatymas yra svarbesnis (viršesnis) interesas nei viešas aplinkos (konkrečiai – miškų) apsaugos interesas, ar naujas teisinis reguliavimas garantuos tinkamą privačių ir viešųjų interesų pusiausvyrą.

Apibendrinant galima teigti, kad Miškų įstatymo 11 straipsnio 1 dalies nuostata ir joje išvardyti išimtiniai atvejai, kada gali būti leidžiama miško žemę paversti kitomis naudmenomis, pagrįstai kelia abejonių dėl atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, įtvirtinto teisinio reguliavimo netikslumo, dviprasmiškumo ir konstitucinio pagrįstumo požiūriu.

Išvados

Atliktas tyrimas rodo, kad miškininkystės politika tiek Lietuvoje, tiek ES lygmeniu grindžiama subalansuoto (tvaraus) miškų valdymo ir naudojimo siekiu, įvertinant ypatingą miško ekologinę, ekonominę, socialinę reikšmę. Į šio siekio įgyvendinimą orientuojamas (ar bent jau turi būti orientuojamas) ir teisinis šios srities reguliavimas.

Viena iš svarbiausių miško apsaugos priemonių laikytinas miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis ribojimas. Esminių teisinio reguliavimo pokyčių įstatymo lygmeniu įvyko 2011 metais, kai, atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo nutarimą, buvo pakeistas Miškų įstatymo 11 straipsnis, jame įtvirtinant išimtinis

atvejus, kai miško žemę leidžiama paversti kitomis naudmenomis.

Tačiau reikėtų pažymėti, kad Konstitucinio Teismo nutarimų analizė leidžia daryti išvadą, kad, reguliuojant miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis ribojimą, įstatymų leidėjo nustatyti kriterijai / atvejai, kada miško žemė gali būti paverčiama kitomis naudmenomis, turi būti aiškūs (suformuluoti tiksliai, be dviprasmybių), juos nustatant turi būti paisoma miško, kaip gamtos objekto, ypatumų (miško vertingumo, funkcinės paskirties, poveikio ekosistemai ir t. t.), bendrųjų aplinkos apsaugos principų (neigiamo poveikio aplinkai mažinimo, racionalaus ir kompleksinio gamtos išteklių naudojimo), taip pat viešojo intereso, be to, nustatytos ūkinės ir kitos veiklos sąlygas, apribojimai, draudimai turi būti konstituciškai pagrįsti.

Vis dėlto, manytina, galima konstatuoti, kad galiojanti (įvertinant ir priimtus, netrukus įsigaliosiančius pakeitimus) Miškų įstatymo 11 straipsnio 1 dalies nuostata ir joje išvardyti išimtiniai atvejai, kada gali būti leidžiama miško žemę paversti kitomis naudmenomis (ypač įtvirtinant neapibrėžtą „galimybės nebuvimo“ vertinamąjį kriterijų, taikomą kai kuriems atvejams, taip pat prie išimtinių atvejų priskiriant buvusių sodybų privačioje miško žemėje atstatymą), pagrįstai kelia abejonių dėl atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, įtvirtinto teisinio reguliavimo netikslumo, dviprasmiškumo ir konstitucinio pagrįstumo aspektais.

LITERATŪRA

Teisės aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija: Priimta Lietuvos Respublikos piliečių 1992 m. spalio 25 d. referendume. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014.
2. Biologinės įvairovės konvencija: Seimo ratifikuota 1995 m. liepos 3 d. *Valstybės žinios*, 1995, nr. 69-1662.
3. Europos laukinės gamtos ir gamtinės aplinkos apsaugos konvencija: Pasirašyta 1979 m. rugsėjo 19 d. *Valstybės žinios*, 1996, nr. 91-2126
4. Aplinkos apsaugos įstatymas: Priimtas 1992 m. sausio 21 d. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 5-75.
5. Miškų įstatymas: Priimtas 1994 m. lapkričio 22 d. *Valstybės žinios*, 1994, nr. 96-1872; 2001, nr. 35-1161.
6. Miškų įstatymo 2, 4, 11, 13 ir 14 straipsnių pakeitimo įstatymas: Priimtas 2011 m. birželio 16 d. *Valstybės žinios*, 2011, nr. 74-3548.
7. Miškų įstatymo 4, 11 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas: Priimtas 2012 m. lapkričio 6 d. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 132-6687.
8. Miškų įstatymo 5 ir 11 straipsnių pakeitimo įstatymas: Priimtas 2012 m. lapkričio 6 d. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 132-6688.
9. Teisėkūros pagrindų įstatymas: Priimtas 2012 m. rugsėjo 18 d. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 110-5564.
10. Teritorijų planavimo įstatymas: Priimtas 1995 m. gruodžio 12 d. *Valstybės žinios*, 1995, nr. 107-2391; 2004, nr. 21-617.
11. Želdynų įstatymas: Priimtas 2007 m. birželio 28 d. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 80-3215.
12. Dėl Lietuvos miškų ūkio politikos ir jos įgyvendinimo strategijos patvirtinimo: aplinkos ministro 2002 m. rugsėjo 17 d. įsakymas Nr. 484. *Valstybės žinios*, 2002, nr. 93-4029.
13. Dėl Europos miškininkystės strategijos: Europos Tarybos 1998 m. gruodžio 15 d. rezoliucija 1999/C 56/01. *OL C 56*, 1999 2 26, p. 1.

Teismų praktika

14. Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams: Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2004, nr. 181-6708.
15. Dėl Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 85 straipsnio 3 dalies (2000 m. rugsėjo 19 d. redakcija), 139 straipsnio 2, 3 dalių (2000 m. rugsėjo 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos bau-

džiamojo proceso kodekso 306 straipsnio (2004 m. liepos 8 d. redakcija), 308 straipsnio (2006 m. birželio 1 d. redakcija) 2 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 324 straipsnio 12, 13 dalių (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 377 straipsnio (2004 m. liepos 8 d. redakcija) 9 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 448 straipsnio 7 dalies (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 454 straipsnio 5, 6 dalių (2002 m. kovo 14 d. redakcija), 460 straipsnio 4, 5 dalių (2002 m. kovo 14 d. redakcija), Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso 268 straipsnio 3 dalies (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 285 straipsnio 2, 5 dalių (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 286 straipsnio 1 dalies (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 288 straipsnio 4 dalies (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 289 straipsnio 2 dalies (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 303 straipsnio 2 dalies (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 320 straipsnio 2 dalies (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 325 straipsnio 2, 3 dalių (2002 m. vasario 28 d. redakcija), 358 straipsnio 2, 3 dalių (2002 m. vasario 28 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taip pat dėl pareiškėjo – Seimo narių grupės prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos teismų įstatymo 119 straipsnio 2 dalies 1 punktą (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 119 straipsnio 5 dalis (2002 m. sausio 24 d. redakcija), 120 straipsnio (2003 m. sausio 21 d. redakcija) 1 punktą (2002 m. sausio 24 d. redakcija), Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. vasario 19 d. dekretas nr. 2067 „Dėl apygardos teismo teisėjo įgaliojimų pratęsimo“, Lietuvos Respublikos Prezidento 2003 m. birželio 18 d. dekretas Nr. 128 „Dėl apygardų teismų skyrių pirmininkų skyrimo“ ta apimtimi, kuria nustatyta, kad Vilniaus apygardos teismo teisėjas Konstantas Ramelis skiriamas šio teismo civilinių bylų skyriaus pirmininku, neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai: Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 102-3957.

16. Dėl Lietuvos Respublikos medžioklės įstatymo 7 straipsnio 2 dalies, 8 straipsnio 1, 9, 10 dalių, 13 straipsnio 2 dalies, 18 straipsnio 7 dalies ir 22 straipsnio 3, 6, 7 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai: Konstitucinio Teismo 2005 m. gegužės 13 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 63-2235.

17. Dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos

Konstitucijai, dėl Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 47 straipsnio antroje dalyje numatyto žemės sklypų įsigijimo nuosavybės subjektų, tvarkos, sąlygų ir apribojimų konstitucinio įstatymo (1996 m. birželio 20 d. redakcija) nuostatomis, taip pat dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1608 „Dėl statybų privačioje žemėje reglamento patvirtinimo“ patvirtinto Statybų privačioje žemėje reglamento 2 punkto atitikties Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės įstatymo nuostatomis: Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2006, nr. 30-1050.

18. Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 86, 87 straipsnių papildymo bei pakeitimo ir įstatymo papildymo 88¹ straipsniu įstatymo 4 straipsnio 2 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. balandžio 11 d. nutarimo Nr. 457 „Dėl Vilniaus apskrities viršininko atleidimo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai bei Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos“ 9 straipsnio 1 daliai: Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2003, nr. 53-2361.

19. Dėl Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo (2004 m. sausio 15 d. redakcija) 22 straipsnio 6 dalies (2006 m. birželio 8 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 26 d. nutarimu Nr. 635 „Dėl Detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo ir sutarties sudarymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ patvirtinto Detaliojo teritorijų planavimo organizatoriaus teisių ir pareigų perdavimo ir sutarties sudarymo tvarkos aprašo 7.2 punkto (2007 m. sausio 15 d. redakcija) atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo nuostatomis ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. gegužės 9 d. nutarimo Nr. 641 „Dėl Miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis tvarkos patvirtinimo“ 1 punktu patvirtintos Miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis tvarkos 7.4 punkto atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos miškų įstatymo, Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo nuostatomis: Konstitucinio Teismo 2009 m. birželio 22 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2009, nr. 75-3074.

29. Dėl Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymo 16 straipsnio pirmosios dalies 2 punkto atitiktimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai: Konstitucinio Teismo 1997 m. gegužės 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1997, nr. 40-977.

20. Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 m. rugpjūčio 14 d. nutarimo Nr. 329 „Dėl miškams padarytos žalos atlyginimo“ 3.4 punkto 3 pastraipos atitiktimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai: Konstitucinio Teismo 1998 m. birželio 1 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 1998, nr. 52-1435.

21. Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. spalio 23 d. nutarimo Nr. 1154 „Dėl valstybinės reikšmės miškų plotų patvirtinimo“ (2002 m. gegužės 28 d. redakcija) nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 4 straipsnio 2 daliai (2001 m. rugpjūčio 3 d. redakcija), taip pat dėl pareiškėjo – Šiaulių apygardos administracinio teismo prašymo ištirti, ar Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. spalio 23 d. nutarimo Nr. 1154 „Dėl valstybinės reikšmės miškų plotų patvirtinimo“ (2005 m. liepos 14 d. redakcija) nuostatos neprieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 23 straipsniui, Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymo 5 straipsnio 2 dalies 1 punktui (2004 m. kovo 23 d. redakcija), 5 straipsnio 2 dalies 3 punktui (2002 m. balandžio 2 d. redakcija), 12 straipsniui (2003 m. spalio 14 d. redakcija): Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 6 d. nutarimas. *Valstybės žinios*, 2007, nr. 96-3891.

22. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. birželio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁴-663/2007.

23. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. lapkričio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹⁷-742/2007.

Specialioji literatūra

24. ANDREYTSSEV, V. *Law of Environmental Safety*. Dnipropetrovsk, 2009.

25. BLODGETT, J. *Environmental protection: New approaches*. New York, 2004.

26. DOMARKAS, V.; VARAPNICKAS, A. Miškininkystės vystymo Europos Sąjungoje tendencijos ir Lietuvos miškų ūkio valdymo aktualijos. *Viešoji politika ir administravimas*, 2006, Nr. 16, p. 41–56.

27. GASIŪNIENĖ, V. Lietuvos naudingųjų iškasenų išteklių būklė ir jų gavybos statistika [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <<http://www.lgt.lt>>.

[lt/uploads/1240901775_zalieji.seminarasLGTpuslapiai2009-2.pdf](http://uploads/1240901775_zalieji.seminarasLGTpuslapiai2009-2.pdf)>.

28. Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras: 1 dalis. Vilnius, 2000.

29. LAPINSKAS, K. Konstituciniai aplinkos apsaugos Lietuvoje pagrindai [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.lrkt.lt/PKonferencijosse/20080911_Lapinskas.pdf>.

30. MARCIJONAS, A.; SUDAVIČIUS, B. *Ekologinė teisė*. Vilnius, 1996.

31. RAGULSKYTĖ-MARKOVIENĖ, R. Teisė ginti viešąjį aplinkos apsaugos interesą. Iš *Administraciniai teismai Lietuvoje: nūdienos iššūkiai*. Vilnius, 2010, p. 509–530.

32. ŠILEIKIS, E. Atskiroji nuomonė dėl Konstitucinio Teismo 2009 m. birželio 22 d. nutarimo (tos jo apimties, kuri susijusi su Miškų įstatymo

11 straipsnio 1 dalies ir ją detalizavusio Vyriausybės 2002 m. gegužės 9 d. nutarimo Nr. 641 nuostatos aiškinimu ir kvalifikavimu). Vilnius, 2009 [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2009/20090622_atask_nuom_Misku_istat.pdf>.

Kiti šaltiniai

33. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on a Forestry Strategy For The European Union COM (1998) 649, 03/11/1998.

34. Sustainable Forestry and the European Union: Initiatives of the European Commission. European Communities, 2003.

35. Aplinkos apsaugos agentūros tinklalapis – <http://gamta.lt/>.

LIMITATION OF THE FOREST LAND USE CHANGE AS ONE OF THE LEGAL MEASURES FOR THE PROTECTION OF FOREST

Bronius Sudavičius, Indrė Žvaigždinienė

S u m m a r y

This article is dedicated to the analysis of forest land use change limitation, as one of the legal measures for the protection of forest. The article reveals the specifics of forests as an object of legal protection, defines basic principles of their legal protection and describes some examples of their implementation, analyzes more in detail regulatory problems in the Republic of Lithuania of one of the most important measures for the protection of forests – limitation of forest land use change.

As shown by the analysis, forestry policy in Lithuania and at the European Union level aims at ensuring sustainable forestry, taking into consideration ecological, economic and social value of forests. Legal regulation in this area aims (or at least should aim) at the same thing. In Lithuania forest protection is primarily implemented by the State in the form of legal regulation, creation of forestry infrastructure, protection of forests against natural disasters, mass diseases and pests, thereby creating legal, financial and other conditions for the conservation of forests, rational management of forest resources, satisfaction of social needs and environmental protection. On the other hand forest protection is implemented by the forest owners, managers and users by exercising their specific duties, settled by laws, as well as by acting

in accordance with certain restrictions of their rights to own, manage and use forests. The quality of legal regulation plays an important role in ensuring forest protection as well.

The analysis of the Constitutional Court practice leads to the conclusion that when regulating forest land use change limitation, the cases (criteria), settled by law, in which forest land can be converted into other land must be clear, precise, without ambiguity. In determining them the features of forest as a natural object (inter alia, value of forest, its functions, impact on ecosystem, etc.), general environmental protection principles (inter alia, the reduction of the adverse environmental impact, rational and integrated use of natural resources), as well as public interest must be taken into consideration. In addition to all that economic and other operating conditions, restrictions, prohibitions, settled by the law, must be constitutionally justified. However, it can be stated that current legal regulation (including recent changes, which will soon come into force), namely Article 11, paragraph 1 of the Forestry Law and the list of exceptional cases, when it is allowed to convert forest land into other land, presented in it, reasonably raise doubts about their constitutionality, due to the lack of precision, clarity and constitutional reasoning in it.

Įteikta 2012 m. lapkričio 29 d.

Priimta publikuoti 2013 m. sausio 17 d.