

NEKILNOJAMOJO KULTŪROS PAVELDO TVARKYBOS IR STATYBOS TEISĖS NORMŲ KONKURENCIJA

Arūnas Umbrasas

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedros doktorantas
Saulėtekio al. 9, I rūmai, LT-10222 Vilnius
Tel. (+370 5) 2 36 61 75
El. paštas: arunas.umbrasas@tf.vu.lt

Publikacijoje nagrinėjami Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatyme ir Lietuvos Respublikos statybos įstatyme įtvirtintų teisės normų konkurenciniai aspektai, tvarkant architektūrinį ir urbanistinį paveldą. Atskleidžiama teisės normų taikymo specifika, analizuojant, kokios teisės normos ir kada taikytinos kaip lex specialis. Galiojantis kultūros paveldo apsaugos teisinis reguliavimas nėra aiškus ir nuoseklus – įstatymuose įtvirtintos sąvokos stokoja aiškumo, atskiros normos turi prieštaravimų, neatskirta kontroliuojančių institucijų kompetencija, yra teisinio reguliavimo spragų, o tai trukdo tinkamai tvarkyti architektūrinį ir urbanistinį paveldą, kelia teisės taikymo ir aiškinimo problemų.

In this publication, competitive aspects of rules of law (as set by the Law on Protection of Immovable Cultural Heritage of Republic of Lithuania and the Law on Construction of Republic of Lithuania) are analyzed in the context of management of architectural and urban heritage. Specifics of rules of law are revealed by analyzing which rules of law are applied as lex specialis in certain situations. Contemporary legal regulation of protection of cultural heritage is not clear nor consistent – concepts defined by laws lack clarity, different rules of law contradict one another, competences of managing institutions are not separated, there are flaws in legal regulation, all of which interferes with proper management of architectural and urban heritage and raises problems in application and interpretation of law.

Įvadas

Be kultūros neįmanomas visuomenės vystymasis, o ekonominis visuomenės vystymasis glaudžiai susijęs su veikla, vadinama statyba, kurios dėka sukuriamos ne tik naujos materialinės vertybės – naujas nekilnojamasis turtas, bet ir atkuriamas esamo nekilnojamojo turto vertė. Statyba kaip veikla apima socialinius santykius, reguliuojamus įvairiomis normomis ir taisyklėmis, šios veiklos subjektams, tikslams ir pačiai veiklai keliami specialūs reikalavimai, nustatyti teisės aktų. Įstatymų

leidėjas yra nustatęs, kad statyba yra veikla, kurios tikslas pastatyti (sumontuoti, nutiesti) naują, rekonstruoti, remontuoti ar griauti esamą statinį, taip pat ši sąvoka apima ir kultūros paveldo statinių tvarkomuosius statybos darbus ar statinių statybą kultūros paveldo objektų teritorijose. Tokia statybos samprata suponuoja išvadą, kad įstatyminis teisinis statybos reguliavimas subordinauja ir kultūros paveldo tvarkybą, tačiau įstatymų leidėjas tame pačiame įstatyme įtvirtino nuostatą, kad Statybos įstatymas netaikomas nustatant nekilnojamojo kultūros paveldo

tyrimų ir kultūros paveldo statinių tvarkomųjų paveldosaugos darbų bei su jais susijusių procedūrų reikalavimus, kuriuos nustato Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymas, išskyrus esminius reikalavimus statiniams ir tyrėjams. Įstatymų leidėjas įtvirtino statybos veiklos sąvoką, tačiau pačiame įstatyme statybos rūšys nėra aiškiai suformuluotos ir atskleistos, o tai sukuria problemų vykdant statybos veiklą architektūrinio ir urbanistinio paveldo objektuose ar vietovėse ir ypač vertinant tokios veiklos rezultatus kultūros paveldo išsaugojimo tikslo kontekste, kai susiduriama su paveldosauginiais teisės pažeidimais ir sprendžiamais teisinių sankcijų taikymo klausimais. Net teismų praktikoje šių teisės normų aiškinimas ir taikymas yra problemiškas.

Nepaisant teisės taikymo problemų, minėtų paveldosauginių teisinių santykių reguliavimo aspektai iki šiol nebuvo specialaus mokslinio tyrimo objektas, todėl toks tyrimas yra tikslingas siekiant pozityvinės teisės aiškumo ir veiksmingumo užtikrinant kultūros paveldo apsaugos viešąjį interesą.

Šio tyrimo objektas – architektūrinio ir urbanistinio paveldo tvarkybos ir statybos teisės normų konkurencinių aspektų atskleidimas.

Mokslinio tyrimo tikslai: išanalizuoti ir apibūdinti nekilnojamojo kultūros paveldo tvarkybos objektų sampratą; įvertinti valstybės nustatytų kultūros paveldo tvarkybos ir statybos teisės normų konkurencinius aspektus; aptarti tvarkybos ir statybos veiklos valstybinės kontrolės institucijų kompetencijos ribas; atkreipti dėmesį į teisinio reguliavimo trūkumus ir pateikti siūlymų, kaip pašalinti galiojančio teisinio reguliavimo trūkumus.

Tyrimo metodai: loginis, dokumentų analizės, teleologinis ir sisteminės teisės analizės.

Klausimas aktualus taikant ir aiškinant nekilnojamųjų kultūros paveldo tvarkybos ir statybos teisės normas bei sprendžiant teisinės atsakomybės taikymo klausimus.

1. Nekilnojamojo kultūros paveldo tvarkybos objektų samprata

Tarptautinės nevyriausybinės organizacijos, Tarptautinės paminklų ir paminklinių vietovių tarybos (ICOMOS – *International Council on Monuments and Sites*) generalinės asamblėjos metu buvo pažymėta, kad architektūrinį ir urbanistinį paveldą sudaro daugybė skirtingų elementų, kurių negalima vertinti atsietai nuo urbanistinės visumos ar atskirai nuo istorinės raidos konteksto. Tokio paveldo vertinimas turi būti atsakingas, ypač sprendžiant, ką pasirinkti – konservaciją ar restauraciją, rekonstrukciją ar net renovaciją. Venecijos chartijos (Tarptautinė paminklų ir kompleksų konservavimo ir restauravimo chartija) [1, p. 236] nuostatos sukuria konfrontuojančią moralinę atsakomybę paveldui – išsaugoti (*preserve*) ar pakeisti (*transform*), nes visokia transformacija (rekonstrukcija ar renovacija) naikina paveldo autentiškumą. Kiekvienas objektas turi savo istoriją, tarsi „gyvas organizmas“ su harmoningomis formomis, medžiagomis, idėjomis, laikmečiu, todėl yra neišsivaizduojamas viduramžių, klasicizmo ar baroko kūrinių modernizavimas, nesunaikinant paties kūrinio [2, p. 37–70].

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 42 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad valstybė remia kultūrą ir mokslą, rūpinasi Lietuvos istorijos, meno ir kitų paminklų

bei vertybių apsauga [4]. Lietuvos Respublikos Seimas yra ratifikavęs Europos architektūros paveldo konvenciją [5], o pagal Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių įstatymo [7] 11 straipsnio 1 dalies nuostatas išgaliojusias Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis Lietuvos Respublikoje privaloma vykdyti. Pagal šią konvenciją kiekviena šalis įsipareigojo ne tik imtis teisinių priemonių, kad būtų užtikrinta architektūros paveldo apsauga, bet ir susitarė dėl vienodo architektūrinio paveldo suvokimo ir skirstymo į paminklus, statinių grupes ir vietoves [6]. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad Konstitucijos 138 straipsnio trečiojoje dalyje nustatyta: „Tarptautinės sutartys, kurias ratifikavo Lietuvos Respublikos Seimas, yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis“, o įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių“ 12 straipsnyje teigiama: „Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys turi Lietuvos Respublikos teritorijoje įstatymo galią“ [19].

Architektūros paveldo išsaugojimas suponuoja ne tik moralinę, bet ir teisinę atsakomybę, tačiau, įvertinant valstybės tarptautinius įsipareigojimus vienodai suprasti ir skirstyti architektūrinį paveldą, taip pat atsižvelgiant į Konstitucijoje įtvirtintas sąvokas, akivaizdu, kad dabartinėje Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymo (toliau NKPAI) redakcijoje įtvirtintos kultūros paveldo sampratos „kultūros paveldas“, „nekilnojamasis kultūros paveldas“, „nekilnojamoji kultūros vertybė“, „kultūros paveldo objektai“, „kultūros paveldo vietovė“, „kultūros paveldo statinys“, „vertingoji savybė“ [8] aiškiai stokoja ne tik teisinio aiškumo, bet yra per-

teklinės. Šių problemų nepavyko pašalinti ir Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. lapkričio 8 d. priimtu NKPAI atskirų straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymu [9].

Štai NKPAI 2 straipsnio 34 dalyje kultūros paveldo tvarkybos sąvoka yra apibrėžiama kaip kultūros paveldui išsaugoti atliekami darbai: tyrimas (taikomasis), remontas, avarijos grėsmės pašalinimas, konservavimas, pritaikymas, restauravimas, atkūrimas, šių darbų planavimas ir projektavimas [8], t. y. sistemiškai aiškinant, tvarkybą galima suvokti kaip įstatyme apibrėžtą specifinę veiklą, įgyvendinant įstatyme nustatytus tikslus – išsaugoti kultūros paveldą ir perduoti ateities kartoms, sudaryti sąlygas visuomenei jį pažinti ir juo naudotis, tačiau iš įstatyme pateiktų definicijų identifikuoti tvarkybos objektą nėra paprasta.

Įstatymo 2 straipsnio 13 dalyje kultūros paveldas apibrėžiamas kaip karta iš kartos paveldimos, perimamos, sukurtos ir perduodamos kultūros vertybės, svarbios etniniu, istoriniu, estetiniu ar moksliniu požiūriu. Nekilnojamosios kultūros vertybės minėtame įstatyme apibrėžiamos kaip kultūros paveldo objekto ar vietovės reikšmingumą lemiančių vertingųjų savybių, visuomenei svarbių kaip jos kultūrinis turtas, visuma, neatsižvelgiant į tai, kam nuosavybės teise objektas ar vietovė priklauso. Kultūros paveldo objektais apibrėžiami pavieniai ar į kompleksą įeinantys objektai, registruoti kaip nekilnojamosios kultūros vertybės, t. y. žemės sklypuose, sklypų dalyse, vandens, miško plotuose ar jų dalyse esantys statiniai ar kiti nekilnojamieji daiktai, kurie turi vertingųjų savybių ir kartu su jiems priskirta teritorija yra atskiri daiktinės teisės objektai ar gali jais būti [8].

Kultūros paveldo vietovė apibrėžiama kaip teritorija, kuri pasižymi istoriškai susiformavusiais ypatumais, visumos darna ir (ar) derme su gamtine aplinka ir kurioje yra kultūros paveldo objektų [8], t. y. pagal pateiktą sampratą vietovėje privalo būti objektų, registruotų kaip nekilnojamosios kultūros vertybės.

Vertingoji savybė įstatyme apibrėžiama kaip kultūros paveldo objekto, vietovės, jų dalies ar elemento bruožas, vertingas etniniu, istoriniu, estetiniu ar moksliniu požiūriu [8], todėl vertingoji savybė nebūtinai bus susieta su atskiru daiktu ar jo dalimi – tai gali būti ir įvairių daiktų ar statinių grupės, apibrėžtos, sujungtos ir susietos su tam tikra teritorija, bruožu.

Nekilnojamųjų kultūros vertybių vertinimo ir atrankos kriterijai yra nustatyti kultūros ministro įsakymu [15], kuriuo apibrėžtas pavyzdinių vertingųjų savybių sąrašas, kaip antai: statinio vertingosiomis savybėmis gali būti tūrinė erdvinė kompozicija, tūris, stogo forma, stogo dangos konstrukcija, dangos medžiaga ar jos tipas, aukštų suplanavimas, kapitalinės sienos, sienų angos, fasadų architektūrinis sprendimas, fasadų apdaila, konstrukcijos, technologinė įranga, inžinerinė įranga, stalių ir kiti gaminiai, patalpų architektūros detalės, lubų, sienų apdaila, interjeras ir kt. Nurodomos vietovės vertingosios esminės savybės – plano struktūra, tūrinė erdvinė struktūra, užstatymo bruožai, jos skaidomos į elementus, nurodytus apraše. Prie objekto teritorijos vertingųjų savybių priskiriama planavimo sprendiniai, buvusių statinių vietos, kraštovaizdžio architektūros statiniai, žemės ir jos paviršiaus elementai, takai, želdynai, hidrotechniniai įrenginiai ir kt.

Pažymėtina, kad teisiškai reikšmingos bus ne tik vertingosios savybės, registruotos Kultūros vertybių registre, bet ir naujai aptiktos vertingosios savybės, nes dėl tokių naujai paaikšėjusių aplinkybių privalo būti priimtas kompetentingos institucijos sprendimas; tai nustatyta NKPAĮ 9 straipsnio 3 dalyje, t. y. įstatyme numatytos alternatyvos – inicijuoti ar neinicijuoti aptiktos nekilnojamosios kultūros vertybės įregistravimą, kultūros paveldo objekto skelbimą saugomu ar aptiktos vertingosios savybės atskleidimą ir apsaugos reikalavimų patikslinimą. Tokią poziciją pagrindžia aplinkybė, kad kultūros vertybės yra sukuriamos ir egzistuoja neatsižvelgiant į tai, jos įregistruotos ar ne, tačiau įstatymų leidėjo nustatytas būtinas juridinio fakto konstatavimas ir registravimas, kad konkretus objektas yra kultūros vertybė ir jai reikalinga apsauga, leidžia įtvirtinti specialų teisinio reguliavimo objektą. Įstatymų leidėjas taip pat nustatė, kad tai gali atlikti tik specialus subjektas – nekilnojamojo kultūros paveldo vertinimo tarybos, įsteigtos ir veikiančios teisės aktų nustatyta tvarka. Pažymėtina ir tai, kad vertės nustatymas yra aksiologijos dalykas [3, p. 223], teisei priskirtini tik juridinio fakto konstatavimo ir registravimo, t. y. specialiųjų subjektų veiklos ir veiklos rezultatų formalizavimo klausimai.

NKPAĮ 8 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad nekilnojamųjų kultūros paveldo objektų ar vietovių vertingąsias savybes nustato ir teritorijų ribas apibrėžia NKPAĮ 8 straipsnio 4 dalyje nurodytų institucijų sudarytos nekilnojamojo kultūros paveldo vertinimo tarybos (toliau – vertinimo tarybos). Taigi vertinimo tarybai nusprendus, kad vertybei reikalinga teisinė apsauga, tokia vertybė re-

gistruojama kaip kultūros paveldo pavienis ar kompleksinis objektas ar vietovė [8].

NKPAĮ 8 straipsnio 9 dalyje nustatyta, kad Kultūros vertybių registre ir pagal jo duomenis sudarytame nekilnojamosios kultūros vertybės pase (registro duomenų išrašė) įrašomi šie kiekvienos registruojamos vertybės duomenys:

- 1) nekilnojamosios kultūros vertybės pavadinimas, jos unikalūs kodas, adresas;
- 2) vertinimo tarybos aktu (aktais) nustatytos vertingosios savybės ir kartu su vertybe saugotinos teritorijos ribos [8].

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2005 m. rugsėjo 29 d. nutarimu Nr. 1053 „Dėl kultūros vertybių registro įsteigimo ir Kultūros vertybių registro nuostatų patvirtinimo“ [14] yra įsteigtas Kultūros vertybių registras, kuriame nekilnojamosios kultūros vertybės registruojamos kaip kultūros paveldo pavieniai ar kompleksiniai objektai ar vietovės, vertinimo tarybos aktu nustatytos nekilnojamosios kultūros vertybės vertingosios savybės (nesant parengto vertinimo tarybos akto – vertingosios savybės, užfiksuotos nekilnojamųjų kultūros vertybių aprašuose, teisės aktų nustatyta tvarka registruojant nekilnojamasias kultūros vertybes pagal Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymą) bei kiti duomenys, kurių įstatymas tiesiogiai nenurodo, tačiau tokie duomenys yra nurodyti nuostatuose. Kultūros vertybė laikoma įregistruota Registre nuo jos duomenų įrašymo į Registro duomenų bazę dienos, Registro tvarkymo įstaigai atlikus šiuos veiksmus: priėmus sprendimą įregistruoti Registro objektą, suteikus Registro objektui identifikavimo kodą, suformavus ir įrašius duomenis į Registro duomenų bazę [14].

Pateiktų definicijų ir teisės normų analizė leidžia teigti, kad kultūros paveldo tvarkybos objektais gali būti pripažinti tik tokie objektai, kurie atitiks juridinės sudėties reikalavimus ir privalomus duomenis, įregistruotus Kultūros vertybių registre.

Vadinasi, nekilnojamojo kultūros paveldo tvarkybos objektu galima įvardyti remiantis specialaus subjekto sprendimu Kultūros vertybių registre registruotos nekilnojamosios kultūros vertybės – kultūros paveldo objekto ar vietovės vertingąsias savybes, kuriomis gali būti atskirų statinių ar kitokių daiktų bruožai, statinių grupių, susietų su tam tikra vietove (teritorija) specifiniais ryšiais, statinių, esančių teritorijoje, bet atskirai neregistruotų Kultūros vertybių registre, bruožai, atskleidžiantys kultūros paveldo išraiškos formą, medžiagiškumą ir tūrinę erdvinę struktūrą siejant su apibrėžta teritorija.

Galima daryti išvadą, kad kultūros paveldo tvarkybos objektas yra kultūros paveldo vertingosios savybės, nustatytos ir įregistruotos teisės aktų nustatyta tvarka.

Pažymėtina, kad būtinuoju kultūros paveldo tvarkybos objekto požymiu yra registracija viešame registre, tačiau registracija siejama tik su Kultūros vertybių registru [14], o ne su Nekilnojamojo turto registru [11], nes tai du skirtingi viešieji registrai, nors ir sąveikaujantys [12], kuriuose kaupiami skirtingi duomenys. Toks teiginys neprieštarauja ir Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 4.253 straipsnio nuostatomis, nustatančioms daiktų, daiktinių teisių, teisių į juos suvaržymų, o įstatymų numatytais atvejais ir juridinių faktų registravimą viešame registre [13], nes pagal Lietuvos Respublikoje galiojančią teisinį reguliavimą viešasis registras suprantamas kaip registrų sistema [12]. Be to, pavyzdžiui, kultūros pa-

veldo vietovės registravimas ar tokio daikto formavimas ir registravimas Nekilnojamojo turto registre būtų apskritai neįmanomas, nes vietovė kaip visuma negali tapti atskiru daiktu arba daiktinių teisių objektu, Nekilnojamojo turto registre nėra registruojamos ir statinių liekanos ar specifiniai statiniai (pilis, fortifikacijos elementai ir etc.), kaip ir archeologiniai objektai, esantys po žeme. Pažymėtina ir tai, kad pagal įstatymų leidėjo nustatytą teisinį reguliavimą registruoti objektai pakartotinai kituose registruose neperregistruojami [12; 9].

Toks nustatytas teisinis reguliavimas suponuoja, kad kultūros paveldo tvarkyba apima registruotas nekilnojamasias kultūros vertybes, t. y. kultūros paveldo objekto ar vietovės reikšmingumą lemiančių vertinųjų savybių, visuomenei svarbių kaip jos kultūrinis turtas, visumą.

Vadinasi, nekilnojamasis kultūros paveldas yra suvokiamas ne tik kaip daiktai, esantys daiktinių teisių objektais ar galintys tokie būti, bet ir kaip vertybinė substancija, kurios vertingoji savybė suvokiama kaip laike, erdvėje ir vietoje apibrėžtos objektyvios tikrovės vertybinė išraiška, atskleidžianti įstatymu nustatyto tikslo – išsaugoti nekilnojamąjį kultūros paveldą, sudaryti sąlygas visuomenei jį pažinti bei naudotis juo, turinį, išlikusį materialųjį statinių ir teritorijos autentiškumą, o tai iš esmės lemia teisinio reguliavimo ribas, taip pat pagrįstų objektinių ir subjektinių teisių ir pareigų turinį.

2. Nekilnojamojo kultūros paveldo tvarkybos ir statybos teisės normų santykis

Minėta, kad kultūros paveldo tvarkybos sąvoka įstatyme yra apibrėžiama kaip kul-

tūros paveldui išsaugoti atliekami specialūs darbai [8]. Tokia formuluotė leidžia teigti, kad tvarkyba gali būti atliekama pavieniame objekte, kompleksiniame objekte, vietovėje ar jų apsaugos zonose [8; 9].

Pagal NKPAĮ 4 straipsnyje įtvirtintą nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos reglamentavimą tvarkyba yra įvardijama kaip viena iš nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos funkcijų, vadinasi, nekilnojamojo kultūros paveldo tvarkyba kaip veikla turi atitikti įstatyme nustatytus tikslus. NKPAĮ 4 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos teisinį turinį sudaro:

- 1) šio ir kitų įstatymų nustatyti paveldo saugos reikalavimai kultūros paveldo objektams, jų teritorijoms, vietovėms ir apsaugos zonoms;
- 2) Saugomų teritorijų įstatymo ir šio įstatymo nustatyti reikalavimai kultūros paveldo objektams, esantiems draustiniuose, rezervatuose, valstybiniuose parkuose;
- 3) Teritorijų planavimo įstatymo, Saugomų teritorijų įstatymo ir pagal šį įstatymą parengtų teritorijų planavimo dokumentų nustatyti reikalavimai;
- 4) valdytojų įsipareigojimai, nustatyti apsaugos sutartyse.

NKPAĮ 3 straipsnyje pateikiamas nekilnojamojo kultūros paveldo skirstymas pagal reikšmingumą, lemiamą vertinųjų savybių pobūdžio ar jų derinio, tačiau pačiame įstatyme tvarkybos reglamentavimo pagal pateikiamą nekilnojamojo kultūros paveldo suskirstymą nėra, nes tvarkybos darbų rūšis ir apimtis konkretinam tvarkybos darbų projekte, rengiamame konkrečiai kultūros vertybei, o įstatymas nustato tik bendras principines nuostatas.

Svarbi definicinė nuostata įtvirtinta NKPAĮ 2 straipsnio 16 dalyje, kur pasakyta, kad kultūros paveldo statinio remontas – tai statinio remontas, kaip apibrėžta Statybos įstatyme, kai darbai nesusiję su statinio vertingųjų savybių keitimu: kitais atvejais atliekami šio įstatymo apibrėžti konservavimo, restauravimo, pritaikymo ar atkūrimo darbai.

NKPAĮ 2 straipsnio 16 dalis yra tiesiogiai susijusi su to paties straipsnio 17 dalyje įtvirtinta definicija, kur kultūros paveldo statinys yra apibrėžiamas kaip vertingųjų savybių turintis pastatas, jo dalis, inžinerinis statinys ar jo išlikusi dalis, monumentalūs nekilnojamieji dailės kūriniai. Ši samprata išskiria atskirą kultūros paveldo teisinę kategoriją, atsieta nuo kultūros paveldo objekto kategorijos, nes nėra nurodytas įregistravimo Kultūros vertybių registre požymis, taip pat kultūros paveldo statinys nesusietas su priskirta teritorija, nors Kultūros vertybių registro nuostatuose nurodyta, kad registruotini ir kultūros paveldo statinio tapatybės duomenys [14]. Pagal tokią poziciją kultūros paveldo statinys būtų kultūros paveldo kompleksinio objekto arba vietovės sudedamąja dalimi, kuriai gali būti taikomi paveldosauginiai reikalavimai, apibrėžti NKPAĮ 2 straipsnio 24 dalyje (saugomo objekto ar vietovės valdymo, naudojimo, disponavimo jais sąlygos, teritorijos ir apsaugos zonos žemės ir kitos specialiosios naudojimo sąlygos), skirti vertingosioms savybėms apsaugoti [8]. NKPAĮ 2 straipsnio 16 dalies nuostata svarbi ir kitu aspektu, nes, siekiant teisinio apibrėžtumo, ši nuostata atskiria veiklos rūšis ir formalizuoja įstatymo leidžiamo elgesio modelio parinkimo privalomas

aplinkybes – remonto darbų atlikimą pagal Statybos įstatymą, kai tokie darbai nesusiję su vertingųjų savybių keitimu, o jei numatomas vertingųjų savybių keitimas, yra galimi tik tvarkybos darbai. Ši nuostata neatsiejama ir nuo NKPAĮ 2 straipsnio 41 dalies normos, jog vertingųjų savybių keitimas yra tvarkybos darbai, veikiantys vertingąsias savybes, kurie parenkami ir atliekami pagal NKPAĮ reikalavimus, kad būtų maksimaliai išsaugomas autentiškumas, apibrėžiamas kaip kultūros paveldo objekto ar vietovės išlikusios savybės, apimančios pirminę ar istoriškai susiklosčiusią objekto paskirtį, išraišką ir savitą fizinį pavidalą – formą, panaudotas medžiagas, konstrukcijas, suplanavimą, atlikimo technologiją, aplinką [8]. Tai yra dar viena iš esminių aplinkybių, nulemiančių statybos ir tvarkybos normų konkurenciją, nes Statybos įstatyme įtvirtintas reikalavimas nustatyti galimas veiksmų apimtis ne tik kultūros paveldo statiniams formalizuota paveldosauginio reikalavimo forma – Kultūros paveldo departamento išduotais specialiaisiais paveldosaugos reikalavimais, taikomais kultūros paveldo vertybei, jos teritorijai, taip pat apsaugos zonai [10; 9].

NKPAĮ 23 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad kultūros paveldo tvarkyba atliekama pagal nustatytus paveldosaugos reikalavimus, pagal kultūros paveldo statinio tvarkomųjų statybos darbų reglamentus (statybos techninius reglamentus), patvirtintus aplinkos ir kultūros ministrų, ir pagal kultūros ministro patvirtintus paveldo tvarkybos reglamentus, nustatančius reikalavimus konkrečioms tvarkybos darbams [9].

NKPAĮ tvarkomuosius paveldosaugos darbus apibrėžia kaip tvarkybos darbus,

atliekamus pagal specialias technologijas, užtikrinančias autentiškumo išsaugojimą, o tvarkomieji statybos darbai, apibrėžti Statybos įstatyme, įvardijami statybos ar griovimo darbais, atliekamais kultūros paveldo statinyje ar jo teritorijoje [10]. Statybos įstatyme kultūros paveldo statiniai priskiriami ypatingų statinių kategorijai, o kultūros paveldo statinio tvarkomieji statybos darbai apibrėžiami kaip statybos darbai, atliekami kultūros paveldo statinyje ar jo teritorijoje [10]. Statybos įstatyme nustatyta, kad pastatytas ar nebaigtas statyti statinys atskirais atvejais gali būti nugriaunamas, tačiau šios nuostatos netaikomos kultūros paveldo statiniams [10]. Taigi vėl kyla klausimas, kaip galima elgtis su statiniais, kuriuos apima nekilnojamosios kultūros vertybės įregistruotos vertingosios savybės.

Kultūros ministro 2005 m. balandžio 18 d. įsakymu Nr. IV-151 „Dėl paveldo tvarkybos reglamento PTR 1.01.01:2005 „Paveldo tvarkybos reglamentų rengimo taisyklės“ ir paveldo tvarkybos reglamentų sąrašo patvirtinimo“ patvirtinta privalomųjų tvarkybos norminių dokumentų paveldo tvarkybos reglamentų sistema, žymėjimas, rengimo, tvirtinimo ir skelbimo taisyklės, įforminimas ir peržiūra, taip pat nustatyta, kad paveldo tvarkybos reglamentuose išdėstomi reikalavimai nustato kultūros vertybių išaiškinimo dokumentų, paveldosaugos reikalavimus nustatančių dokumentų rengimą, nekilnojamojo kultūros paveldo tvarkomųjų paveldosaugos darbų planavimą, projektavimą, vykdymą ir su kultūros paveldo tvarkyba bei su kultūros vertybių, kurios yra viena iš kultūros paveldo statinio vertingųjų savybių, tyrimo, konservavimo ir restauravimo darbais susijusių metodinių,

technologinių bei kitokių procedūrų atlikimą, užtikrinant kultūros paveldo autentiškumo išsaugojimą [16].

Šiuo kultūros ministro įskymu nustatyta, kad paveldo tvarkybos reglamentuose nustatyti reikalavimai privalomi visiems viešojo administravimo subjektams ir fiziniams bei juridiniams asmenims, rengiantiems kultūros vertybių išaiškinimo dokumentus, paveldosaugos reikalavimus nustatančius dokumentus, tvarkomųjų paveldosaugos darbų projektus ir atliekantiems nekilnojamojo kultūros paveldo tvarkybą pagal Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymą arba kartu su nekilnojamojo kultūros paveldo tvarkyba atliekantiems ir kultūros paveldo objektų tvarkomuosius statybos darbus ar tvarkomuosius statybos darbus nekilnojamojo kultūros paveldo objekto teritorijose, vietovėse ir jų apsaugos zonose pagal Lietuvos Respublikos statybos įstatymą. Taip pat nustatyta, kad paveldo tvarkybos reglamentais vadovaujamosi rengiant kultūros vertybių išaiškinimo dokumentus, paveldosaugos reikalavimus nustatančius dokumentus, planuojant, projektuojant ir atliekant nekilnojamojo kultūros paveldo tvarkomuosius paveldosaugos darbus, o normatyviniais statybos techniniais dokumentais vadovaujamosi atliekant tvarkomuosius statybos darbus kultūros paveldo statiniuose ir jų teritorijose, vietovėse bei kultūros paveldo statinių ir vietovių apsaugos zonose. Kultūros ministras minėtu įsakymu taip pat nustatė, kad paveldo tvarkybos reglamentais ir normatyviniais statybos techniniais dokumentais vadovaujamosi atliekant tvarkomuosius paveldosaugos ir statybos bei kraštotvarkos darbus kultūros paveldo sta-

tiniuose ir jų teritorijose, vietovėse bei kultūros paveldo statinių ir vietovių apsaugos zonose [16], tačiau galiojantis tvarkybos ir statybos veiklų reglamentavimas nėra iki galo baigtas, nėra reglamentuota vietovių tvarkyba, tam tikrais teisės aktais nustatytas reglamentavimas nesudaro aiškios sistemos, palikta nemažai teisinio reguliavimo spragų.

2005 m. gegužės 5 d. aplinkos ir kultūros ministrai priėmė įsakymą Nr. D1-233/IV-196 „Dėl statybos techninio reglamento STR 1.01.01:2005 „Kultūros paveldo statinių tvarkomųjų statybos darbų reglamentai“ patvirtinimo“, kuriame nustatyti atvejai, kai privaloma vadovautis tik aplinkos ministro patvirtintais statybos techniniais reglamentais arba tik kultūros ministro patvirtintais paveldo tvarkybos reglamentais, bei atvejai, kai privaloma vadovautis statybos techniniais reglamentais ir paveldo tvarkybos reglamentais [17].

Toks reglamentavimas aiškiai parodo, kad kultūros paveldo tvarkybos ir statybos veikla yra glaudžiai susijusi ir atsakyti į klausimą, ar konkretūs santykiai priskirtini tvarkybos ar statybos teisiniam reguliavimui, nėra taip paprasta. Čia svarbi įstatymo nuostata, leidžianti atskirti ne tik veiklos rūšis, bet ir taikytiną teisinį reguliavimą – statybos veiklos teisinis reguliavimas bus taikomas, kai vykdoma veikla nesusijusi su kultūros paveldo vertingųjų savybių keitimu, o kitais atvejais atliekami tik konservavimo, restauravimo, pritaikymo ar atkūrimo darbai pagal NKPAĮ nustatytą tvarką.

Pažymėtina, kad teisinio aiškumo stoka sudaro sunkumų nustatant taikytinų darbų rūši ir šiems darbams keliamus reikalavimus, nes tiek NKPAĮ, tiek Statybos įstatyme veiklos reglamentavimas yra nenuoseklus –

vartojamos skirtingos sąvokos, tvarkomieji darbai painiojami su tvarkyba ar siejami su statybos rūšimis, reglamentavimas tai siaurinamas, tai plečiamas arba prieštaringas. Štai Statybos įstatymo 20 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad statinio projektas rengiamas vadovaujantis teritorijų planavimo dokumentais, žemės sklypo (teritorijos) statybinių tyrimų (jeigu juos atlikti privaloma) dokumentais, kultūros paveldo vertybės tyrimų medžiaga, galiojančiais teisės aktais, prisijungimo sąlygomis, taip pat Kultūros paveldo departamento išduotais specialiaisiais paveldosaugos reikalavimais, taikomais kultūros paveldo vertybei ar jos teritorijai, konkrečiam kultūros paveldo statiniui, statiniui, esančiam kultūros paveldo objekto teritorijoje ar kultūros paveldo vietovėje. Toliau Statybos įstatymo 23 straipsnio 14 dalyje nustatyta, kad statybą leidžiantį dokumentą išduodančios institucijos įgaliotas valstybės tarnautojas raštu pateikia informaciją apie gautą prašymą išduoti statybą leidžiantį dokumentą ir gautą projektinę dokumentaciją Kultūros paveldo departamentui, kai objektas yra nekilnojamoji kultūros paveldo vertybė arba yra jos teritorijoje, o Statybos įstatymo 23 straipsnio 17 dalyje nustatyta, kad statybą leidžiančio dokumento išdavimo vienas iš pagrindų yra Kultūros paveldo departamento prie Kultūros ministerijos įgalioto valstybės tarnautojo raštiškas pritarimas statybos kultūros paveldo statinyje, kultūros paveldo objekto teritorijoje, kultūros paveldo vietovėje ar jų apsaugos zonose atvejais. Akivaizdus prieštaravimas įtvirtintas tarp Statybos įstatymo 1 straipsnio 2 dalies 2 punkto, 23 straipsnio 36 dalies, ir NKPAĮ 2 straipsnio 36 dalies

bei 23 straipsnio 9 dalies, kur vienu metu teigiama, kad Statybos įstatymas netaikomas nustatant nekilnojamojo kultūros paveldo tyrimų ir kultūros paveldo statinių tvarkomųjų paveldosaugos darbų bei su jais susijusių procedūrų reikalavimus, kuriuos nustato Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymas, išskyrus reikalavimus, nustatytus šio įstatymo 4 straipsnio 1 dalyje ir 13 straipsnio 1 dalyje, ir kartu teigiama, kad statybą leidžiantis dokumentas atlikti kultūros paveldo vertybės tvarkybos darbus, atsižvelgiant į statybos rūšį, išduodamas Statybos įstatymo nustatyta tvarka, taip pat, kad tvarkomųjų paveldosaugos darbų projektavimo sąlygos (laikinieji apsaugos reglamentai) ir leidimai atlikti darbus išduodami kultūros ministro patvirtinta tvarka, kai tvarkomieji paveldosaugos darbai apibrėžiami kaip tvarkybos darbai, atliekami pagal specialias technologijas, užtikrinančias autentiškumo išsaugojimą, ir jiems Statybos įstatymas netaikomas. Statybos rūšys įstatyme neapibrėžtos, bet apibrėžtos projektų rūšys, kas galėtų būti traktuojama kaip statybos rūšys, tačiau kol įstatyme taip nepasakyta, toks teiginys negalėtų būti laikomas pagrįstu.

Iš pateiktų teisinio reguliavimo pavyzdžių galima daryti pagrįstą išvadą, kad nekilnojamojo kultūros paveldo tvarkybą ir apsaugą, kaip ir statybos veiklą kultūros paveldo objektuose, statiniuose, vietovėse, kultūros paveldo teritorijose ir apsaugos zonose, reglamentuoja ir NKPAĮ, ir Statybos įstatymo normos. Priklausomai nuo atliekamos veiklos rūšies kaip *lex specialis* turėtų būti taikomos tik NKPAĮ normos arba tik Statybos įstatymo normos, kartu su papildomais specifiniais reikalavimais

pagal Statybos įstatymą (kaip „esminiai reikalavimai statiniui“, „esminiai statinio architektūros reikalavimai“, „specialieji paveldosaugos reikalavimai“), ir NKPAĮ imperatyvai, draudžiantys naikinti ar žaloti vertingąsias savybes, ir bendri įpareigojimai vadovautis kitais įstatymais ir teisės aktais (žr. Statybos įstatymo 6 straipsnį „Aplinkos, kraštovaizdžio, nekilnojamųjų kultūros paveldo vertybių ir kita apsauga (sauga), trečiųjų asmenų interesų apsauga“), o atliekant tvarkybos ir statybos veiklą pagal vieną projektą reikėtų taikyti specialųjį teisinį reguliavimą kiekvienai veiklos rūšiai atskirai. Taigi veiklos rūšys kaip ir specialiai įtvirtintos darbų kategorijos (tvarkyba, statyba, tvarkomieji statybos darbai) bus kriterijumi sprendžiant, kokios NKPAĮ ar Statybos įstatymo normos taikytinos.

Darytina išvada, kad formalioju teisiniu vertinimu kultūros paveldo tvarkyba nėra veikla, tapati statybos veiklai, o šias veiklas galima aiškiai atskirti pagal įstatymų nustatytus tikslus ir leidžiamus veiksmus.

3. Nekilnojamojo kultūros paveldo tvarkybos ir statybos valstybinės kontrolės institucijų kompetencijos atskyrimo problematika

NKPAĮ 5 straipsnio 9 dalyje nustatyta, kad konkrečias nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos valstybinio administravimo funkcijas atlieka ir už jų vykdymą atsako Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos (toliau Departamentas) [8]. To paties straipsnio 10 dalyje nustatytos konkrečiai šiai valstybės institucijai priskirtos funkcijos, nustatančios minėtos valstybės institucijos kompetenciją ir diskreciją nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos

valstybinio administravimo srityje, iš jų kontroliuoti, kaip vykdomas šis įstatymas ir kiti nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugą reglamentuojantys teisės aktai.

Statybos įstatymo 27 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad statybos valstybinę priežiūrą atlieka Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos (toliau Inspekcija), o to paties straipsnio 9 dalyje nustatyta, jog statybos valstybinės priežiūros tvarką nustato įstatymas [10].

Tiek nekilnojamojo kultūros paveldo tvarkybą ir apsaugą, tiek ir statybos veiklą kultūros paveldo objektuose, statiniuose, vietovėse, kultūros paveldo teritorijose ir apsaugos zonose reglamentuoja ir NKPAĮ, ir Statybos įstatymo normos, tačiau lieka neatsakytas klausimas, ar statybos veikla apima ir tvarkybos veiklą. Nuo to priklausys ir atsakymas – ar tvarkybos ir statybos veiklos kontrolės kompetencija priklauso išskirtinai Inspekcijos kompetencijai, ar kontrolę vykdo ir kiti subjektai, ar tam tikrų klausimų be Departamento išvadų Inspekcija negalės išspręsti, ir ar yra sritis, nepriskirta Inspekcijos kompetencijai.

Šiuo aspektu svarbus yra Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2011 m. sausio 31 d. nutarimas, kuriame konstatuota, kad sąvoka „savavališkos statybos“, vartojama Statybos įstatyme (2006 m. spalio 17 d. redakcija), nėra tapati sąvokai „neteisėtos statybos“, vartojamai Civiliniame kodekse (toliau CK). Sąvoka „neteisėtos statybos“ apima savavališkos statybos atvejus, apibrėžiamus Statybos įstatymo 2 straipsnio 71 dalyje, ir visus kitus neteisėtų statybų atvejus, kurie nepatenka į savavališkų statybų apibrėžtį. Neteisėtomis, bet ne savavališkomis laikytinos statybos, vykdomos

pažeidžiant statinio projekto sprendinius, išskyrus esminius statinio projekto sprendinius (kai keičiama nustatyta statinio vieta sklype, sklypo, statinio ar jo dalių paskirtis, leistinas sklypo užstatymo tankis, leistinas statinio aukštis), t. y. statybos, vykdomos pažeidžiant neesminius statinio projekto sprendinius, taip pat pažeidžiant teisės aktų reikalavimus, išskyrus Saugomos teritorijos apsaugos reglamento ar Kultūros paveldo statinio laikinojo apsaugos reglamento nustatytus reikalavimus, taip pat paveldosaugos reikalavimus. Pagal Statybos įstatymo 2 straipsnio 71 dalį (2010 m. liepos 2 d. redakcija) statinio statyba laikoma savavališka, jei neturima galiojančio statinio statybą leidžiančio dokumento arba pažeidžiami esminiai statinio projekto sprendiniai, taigi nenustatyta, kad statyba laikoma savavališka ir tada, kai nesilaikoma Kultūros paveldo statinio laikinojo apsaugos reglamento nustatytų reikalavimų, taip pat paveldosaugos reikalavimų, tačiau Statybos įstatymo 2 straipsnis (2010 m. liepos 2 d. redakcija) papildytas nauja 93 dalimi, kurioje atskirai įtvirtinta sąvoka „esminiai statinio projekto sprendiniai“, apimanti statinio projekto sprendinius, nustatančius statinio vietą sklype, statinio ar jo dalių paskirtį, statinio laikančiąsias konstrukcijas ir jų išdėstymą, statinio išorės matmenis (aukštį, ilgį, plotį ir pan.) ir įgyvendinančius specialiuosius saugomų teritorijų apsaugos ir (ar) nekilnojamosios kultūros vertybės paveldosaugos reikalavimus [18].

Statybos įstatymo 28 straipsnyje (2010 m. liepos 2 d. redakcija) „Savavališkos statybos padarinių šalinimas“ nustatyta, kad „Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos

pareigūnas, atliekantis statybos valstybinę priežiūrą pagal šio įstatymo jam priskirtą kompetenciją, nustatęs, kad statinys pastatytas ar statomas savavališkai, nedelsdamas surašo nustatytos formos aktą, administracinio teisės pažeidimo protokolą ir nagrinėja administracinio teisės pažeidimo bylą dėl administracinės nuobaudos skyrimo arba siunčia protokolą teismui, taip pat atlieka kitus įstatyme nustatytus veiksmus“.

Inspekcija privalo išnagrinėti savavališkos statybos faktą ir ne vėliau kaip per mėnesį nuo savavališkos statybos akto surašymo dienos pareikalauti iš statytojo (užsakovo) ar kito atsakingo asmens savo lėšomis pašalinti savavališkos statybos padarinius:

- 1) nugriauti statinį ir sutvarkyti statybviетę;
- 2) išardyti savavališkai perstatytas ar pertvarkytas statinio dalis ir, jeigu būtina, sutvarkyti statybviетę;
- 3) atstatyti (atkurti) nugriautą kultūros paveldo statinį (jo dalį) arba statinį (jo dalį), dėl kurio nugriovimo buvo pažeistas viešasis interesas, ir, jeigu būtina, sutvarkyti statybviетę.

Jeigu asmuo per nustatytą reikalavimo įvykdymo terminą šio straipsnio 2 dalyje nurodyto reikalavimo neįvykdo ar negauna statybą leidžiančio dokumento, Inspekcija dėl įpareigojimo vykdyti reikalavimą ne vėliau kaip per mėnesį nuo įpareigojimo termino pabaigos kreipiasi į teismą. Į teismą dėl savavališkai pastatyto ar statomo statinio nugriovimo ar išardymo taip pat gali kreiptis asmenys, kurių teisės ir teisėti interesai dėl savavališkos statybos yra pažeidžiami.

Teismas, spręsdamas, ar įpareigoti statytoją (užsakovą) ar kitą atsakingą asmenį

nugriauti statinį ar jo nenugriauti, atsižvelgia į savavališka statyba sukeltų padarinių aplinkai ir visuomenės interesams mastą, savavališkos statybos padarinių šalinimo pasekmes ir galimybes atkurti iki savavališkos statybos buvusią padėtį, taip pat įvertina administracinių aktų pagrindu turtines teises įgijusių asmenų sąžiningumą [10].

Statybos įstatymas buvo papildytas 28¹ straipsniu (2010 m. liepos 2 d. redakcija)

„Statybos pagal neteisėtai išduotą statybą leidžiantį dokumentą padarinių šalinimas“, kuriame nustatyta, kad nustačius, kad statybą leidžiantis dokumentas išduotas neteisėtai, Inspekcija ar kiti asmenys, kurių teisės ir teisėti interesai yra pažeidžiami, kreipiasi į:

- 1) bendrosios kompetencijos teismą dėl statybą leidžiančio dokumento pripažinimo negaliojančiu ir statybos padarinių šalinimo, kai statyba yra pradėta;
- 2) administracinį teismą, kai statyba dar nėra pradėta ir teisme ginčijamas tik statybą leidžiantis dokumentas.

Teismas sprendimu pripažinęs statybą leidžiantį dokumentą negaliojančiu, per nustatytą terminą gali įpareigoti nugriauti statinį ir sutvarkyti statybviетę arba išardyti perstatytas ar pertvarkytas statinio dalis ar atstatyti į buvusią padėtį (atkurti) kultūros paveldo statinį (jo dalį) arba statinį (jo dalį), dėl kurio nugriovimo buvo pažeistas viešasis interesas. Teismas taip pat gali leisti per nustatytą terminą pagal reikiamai pertvarkytą projektinę dokumentaciją gavus naują statybą leidžiantį dokumentą perstatyti ar pertvarkyti statinį ar jo dalį, jeigu toks statinio perstatymas ar pertvarkymas yra galimas pagal galiojančius detaliuosius teritorijų planavimo ar kitus įstatymų jiems prilygintus teritorijų planavimo dokumentus, taip pat bendruosius ar specia-

liuosius teritorijų planavimo dokumentus ir tokia statyba neprieštarauja imperatyviems aplinkos apsaugos, paveldosaugos, saugomų teritorijų apsaugos teisės aktų reikalavimams; šių veiksmų per nustatytą terminą neatlikus, – vykdyti šios dalies 1 ar 2 punkte nurodytus reikalavimus arba įpareigoti kompetentingas institucijas per nustatytą terminą pagal tinkamai pertvarkytą projektinę dokumentaciją, jeigu statinio statyba nepažeidžia galiojančių detaliųjų teritorijų planavimo ar kitų įstatymais jiems prilygintų teritorijų planavimo dokumentų (jeigu jie privalomi), taip pat bendrųjų ar specialiųjų teritorijų planavimo dokumentų sprendinių ir tokia statyba neprieštarauja imperatyviems aplinkos apsaugos, paveldosaugos, saugomų teritorijų apsaugos teisės aktų reikalavimams, išduoti naują statybą leidžiantį dokumentą tuo atveju, kai statybą leidžiantis dokumentas buvo išduotas neteisėtai dėl kompetentingų institucijų neteisėtai atliktų procedūrų [10].

Remiantis konstitucine doktrina galima teigti, kad valstybinę statybos priežiūrą vykdo institucijos pagal įstatymų joms suteiktą kompetenciją. Inspekcija vykdo nustatytas funkcijas, susijusias su savavališka statyba ir su savavališkos statybos padarinių šalinimu, kreipiasi į teismą dėl statybos pagal neteisėtai išduotą statybą leidžiantį dokumentą padarinių šalinimo, tačiau problemų kyla tada, kai statybos veikla patenka į paveldosauginio reguliavimo sritį ir būtina įvertinti statybos ir tvarkybos veiklą reguliuojančių teisės normų konkurencingumą. Pasitaikė atvejų, kai Inspekcijai konstatavus, jog Statybos įstatymo pažeidimų nėra, dėl teisėtos statybos veiklos sunaikinama arba sužalojama kultūros vertybė.

Lietuvos Aukščiausiasis Teismas 2012 m. sausio 6 d. nutartyje civilinėje byloje Nr. 3K-3-109/2012 yra konstatavęs, kad valstybės institucijos įsteigiamos tam tikriems steigimo dokumentuose ir teisės aktuose numatytiems veiklos tikslams. Valstybės institucija kaip juridinis asmuo veikia pagal specialų teisnumą valstybės jai pavestose srityse. Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos veikia pagal NKPAĮ 5 straipsnio 9 dalyje nustatytą jam priskirtą kompetenciją, o 10 dalyje nustatyta jo veikla, išvardytos sritys, rūšys ir būdai. Veikdamas šiuo pagrindu Departamentas įgyvendina viešąjį interesą valstybės jam pavestose veiklos srityje. Šiais pagrindais Departamentas kaip valstybės institucija privalo savarankiškai ir iniciatyviai veikti pagal jam priskirtas veiklos sritis ir veiklos rūšis. Ta aplinkybė, kad viešojo intereso toje pačioje srityje gynimas pagal įstatymus gali būti priskirtas ir kitoms valstybės institucijoms, nesusiaurina konkrečios valstybės institucijos teisių ir neriboja jos specialiojo teismo. Teisėjų kolegija taip pat pažymėjo, kad tais atvejais, kai valstybės institucija pareiškia ieškinį pagal jai suteiktus įgaliojimus priskirtoje veiklos srityje, ji įgyvendina, atstovauja ir gina viešąjį interesą neatsižvelgiant į tai, ar ieškinyje tai nurodyta [20].

Minėta, kad Konstitucinis Teismas atskyrė dvi sąvokas – savavališka statyba ir neteisėta statyba, taip pat pažymėjo, kad neteisėta statyba apima ne tik tuos atvejus, kurie nurodyti įstatyme kaip savavališka statyba, bet ir visus kitus, kurie nepatenka į įstatyme pateiktą sampratą. Vadinas, neteisėtos statybos veiksmų užkardymas yra ne tik Inspekcijos veiklos dalis. Visi neteisėtos

statybos atvejais, kurių neapima savavališkos statybos definicija, sukuria pareigą atitinkamai veikti ir kitiems viešojo administravimo subjektams pagal jiems pavestas veiklos sritis, įgyvendinant viešąjį interesą. Todėl galima teigti, kad Inspekcijos kompetencija neapima ne tik sričių, kurioms netaikomas Statybos įstatymas, bet ir padarinių, atsiradusių dėl neteisėtos statybos. Valstybinė kultūros paveldo tvarkybos kontrolė yra Departamento kompetencijos sritis, o tais atvejais, kai bus vykdoma neteisėta statyba kultūros vertybėse, teritorijose ar apsaugos zonose, Departamentas turi ne tik teisę, bet ir pareigą vykdyti kultūros vertybių apsaugos kontrolę, taip pat reaguoti į nustatytus teisės pažeidimus. Todėl dėl savavališkos statybos sustabdymo Departamentas gali kreiptis į Inspekciją, tačiau taip pat privalo imtis teisinių priemonių kultūros paveldo ar vertingųjų savybių naikinimo ar žalojimo atvejais, o šie veiksmai yra reglamentuojami kitaip, nei nustatyta Statybos įstatyme (žr. NKPAĮ 9, 29 ar 30 straipsnius). Reikia pažymėti, kad Statybos įstatymo 28 straipsnio 2 dalies 3 punkto įgyvendinimas, reikalaujant atstatyti (atkurti) kultūros paveldo statinį, taip pat gali būti problemiškas, nes NKPAĮ 23 straipsnio 4 dalies normos nustato specialias kultūros paveldo atkūrimo sąlygas. Pasitaikė ir kuriozinių situacijų, kai Inspekcija reikalavo atstatyti kultūros paveldo statinio buvusią padėtį, pašalinant savavališkų statybų padarinius, o tai iš esmės yra neįmanoma todėl, kad autentiškumo neįmanoma sugrąžinti, bet ir dėl to, kad iki savavališkos statybos darbų statinys buvo gana apleistas, todėl toks reikalavimas prasilenkė su protingumo kriterijumi [21]. Kitoje byloje pagal Departamento išvadas ir prokuroro prašymą pirmosios instan-

cijos teismas, sprenddamas administracinį ginčą, vertino aplinkybę, kad statinys yra saugomos nekilnojamosios kultūros vertybės – vietovės vertingoji savybė, todėl konstatavo, jog įgyvendinant išduotą statybos leidimą būtų pažeistas viešasis interesas, tačiau apeliacinės instancijos teismas tokios aplinkybės nevertino, vertino kitas aplinkybes – kad praleistas prašymo padavimo teismui terminas, be to, Inspekcija nenustė, kad darbų leidimas išduotas pažeidžiant nekilnojamojo kultūros paveldo reikalavimus, todėl pirmosios instancijos teismo sprendimą panaikino, o prašymą apginti viešąjį interesą atmetė [22]. Vadinamojoje Aušros vartų byloje galutinis sprendimas buvo priimtas vertinant ne veiksmų atitiktį statybos ar tvarkybos darbų teisiniam reguliavimui, bet tvarkybos teisinio reguliavimo taikymą pagal tvarkybos objekto juridinės sudėties faktines aplinkybes [23].

Darytina išvada, kad teisinio reguliavimo nuoseklumo trūkumas reinterpretuojant definicines normas ir priskiriant valstybės institucijoms dubliuojančias funkcijas neužtikrina teisinio aiškumo ir tikrumo, nepadeda įgyvendinti gero administravimo principų.

Išvados

Kultūros paveldas yra suvokiamas ne tik kaip daiktai, esantys daiktinių teisių objektais ar galintys tokie būti, bet ir kaip vertybinė substancija, apibrėžta laike, erdvėje ir vietoje objektyvios tikrovės vertybinė išraiška, atskleidžianti įstatymu nustatyto tikslo – išsaugoti kultūros paveldo turinį, o tai iš esmės apibrėžia kultūros paveldo apsaugos teisinio reguliavimo ribas, taip pat pagrįstų objektinių bei subjektinių teisių ir

pareigų turinį, tačiau dabartinėje Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymo redakcijoje įtvirtintos kultūros paveldo sampratos ir teisinis reguliavimas aiškiai stokoja teisinio aiškumo ir nuoseklumo, turi spragų, o 2012 m. pabaigoje priimti pakeitimai šių problemų iki galo nepašalino.

Kultūros paveldo tvarkybos objektas yra kultūros paveldo vertingosios savybės, nustatytos ir registruotos teisės aktų nustatyta tvarka, o pati tvarkyba reglamentuojama specialiomis teisės normomis. Tam tikrais atvejais kultūros vertybėse, jų teritorijose ir apsaugos zonose galima statybos veikla, reglamentuojama kitokiomis normomis nei kultūros paveldo tvarkyba, tačiau tokia veikla visada papildomai privalo būti

vertinama pagal Nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymo nustatytus tikslus ir imperatyvus.

Atsižvelgiant į veiklos rūšį, kultūros vertybėse, jų teritorijose ir apsaugos zonose kaip *lex specialis* bus taikomos ir kultūros paveldo tvarkybą reglamentuojančios normos, ir statybos veiklą reglamentuojančios normos, o tai suponuoja ir specifinę viešojo administravimo institucijų, vykdančių tokios veiklos kontrolę, kompetenciją, specialiai nustatytą įstatymuose, tačiau šiuo metu atskiruose įstatymuose įtvirtintas teisinis reguliavimas nėra tinkamai suderintas. Būtinai aiškiai atskirti institucijų kompetenciją, pašalinti esamas teisinio reguliavimo spragas ir prieštaravimus.

LITERATŪRA

1. Kultūros paveldo apsauga: reglamentuojančių dokumentų rinkinys. Kultūros paveldo centras; Europos Tarybos informacijos ir dokumentacijos centras. Sudaryt. BARDAUSKAS, Juozas; KARČIAUSKAS, Vitas. *Savastis*. Vilnius, 1997.

2. PARENT, Michel. *Doctrine for the conservation and restoration of monuments and sites: General report*. In: Nessun futuro senza passato. 6th ICOMOS General Assembly and International Symposium. Atti. ICOMOS, Roma, 1981, pp. 37–70. [Book Section]

3. KANIŠAUSKAS, Saulius. *Moralės filosofijos pagrindai*. Vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras. 2009.

4. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, nr. 33-1014.

5. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl 1985 metų Europos architektūros paveldo apsaugos konvencijos ratifikavimo. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 100-2889.

6. 1985 m. spalio 3 d. Europos architektūros paveldo apsaugos konvencija. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 100-2896.

7. Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, nr. 60-1948.

8. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 153-5571.

9. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo kultūros paveldo apsaugos įstatymo 2, 5, 6, 8, 11, 14, 19, 21, 22, 23, 27, 29, 30, 31 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 31-1, 31-2, 31-3, 31-4, 31-5, 31-6, 31-7 straipsniais įstatymas. *Valstybės žinios*, 2012, nr. 136-6960.

10. Lietuvos Respublikos statybos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, nr. 32-788; *Valstybės žinios*, 2001, nr. 101-3597.

11. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymas. *Valstybės žinios*, 1996, nr. 100-2261; *Valstybės žinios*, 2001, nr. 55-1948.

12. Lietuvos Respublikos valstybės informacinių išteklių valdymo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2011, nr. 163-7739.

13. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. Ketvirtoji knyga. Daiktinė teisė. *Valstybės žinios*, 2000, nr. 74-2262; *Valstybės žinios*, 2000, nr. 80.

14. Vyriausybės 2005 m. rugsėjo 29 d. nutarimas Nr. 1053 „Dėl Kultūros vertybių registro įsteigimo ir Kultūros vertybių registro nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 117-4238

15. Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2005 m. balandžio 15 d. įsakymas Nr. IV-150 „Dėl Nekilnojamųjų kultūros vertybių vertinimo ir atrankos kriterijų aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 52-1756.

16. Lietuvos Respublikos kultūros ministro 2005 m. balandžio 18 d. įsakymas Nr. ĮV-151 „Dėl Paveldo tvarkybos reglamento PTR 1.01.01:2005 „Paveldo tvarkybos reglamentų rengimo taisyklės“ ir paveldo tvarkybos reglamentų sąrašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 52-1757.

17. Kolegialių institucijų 2005 m. gegužės 5 d. įsakymas Nr. D1-233/IV-196 „Dėl statybos techninio reglamento STR 1.01.01:2005 „Kultūros paveldo statinio tvarkomųjų statybos darbų reglamentai“ patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2005, nr. 60-2140.

18. Konstitucinio Teismo 2011 m. sausio 31 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos civilinio kodekso 4.103 straipsnio (2006 m. spalio 17 d. redakcija) 3 dalies ir Lietuvos Respublikos statybos

įstatymo 28 straipsnio (2006 m. spalio 17 d., 2009 m. lapkričio 19 d. redakcijos) 3 dalies atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2011, nr. 14-602.

19. Konstitucinio Teismo 1995 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių“ 7 straipsnio ketvirtosios dalies ir 12 straipsnio atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1995, nr. 86-1949.

20. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2012 m. sausio 6 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-109/2012.

21. Civilinė byla Nr. 2A-415-198/2012.

22. Administracinė byla Nr. A⁵²⁵-2406/2012.

23. Administracinė byla Nr. P⁶⁰²-177/2012.

COMPETITIVENESS OF RULES OF LAW: RULES OF MANAGEMENT AND CONSTRUCTION OF IMMOVABLE CULTURAL HERITAGE

Arūnas Umbrasas

S u m m a r y

It is stated in the Law on Construction of Republic of Lithuania that construction is an activity, an objective of which is to build (construct, erect) a new or reconstruct, repair, demolish an existing construction. The definition also includes various constructional works regarding cultural heritage structures and construction inside territories of cultural heritage objects. Such definition of construction supposes a conclusion that statutory legal regulation of construction also subordinates management of cultural heritage. However, the legislator has stated a provision in the same law, that Law on Construction is not applicable in determining requirements for research of immovable cultural heritage, management of cultural heritage structures and associated procedures. These requirements are set by the Law on Protection of Immovable Cultural Heritage except for basic requirements for structures and researchers. The described legal structure determines specific legal regulation where management of architectural and urban heritage is regulated by different special rules of law at the same time. In the formal legal

evaluation, management of cultural heritage is not an activity equal to construction: objectives and natures of these activities are different. In special cases, construction activities will be allowed in cultural valuables, territories and areas of protection of cultural valuables. Such activities will be subject to different regulation than that of management of cultural heritage, but they will be additionally evaluated according to objectives and imperatives stated in the Law on Protection of Immovable Cultural Heritage. Therefore, depending on the type of activity in cultural valuables, territories and areas of protection of cultural valuables, rules of law regulating management of cultural heritage as well as rules of law regulating construction activities will be applied as *lex specialis*. This supposes a specific competence (defined in the legislation) for public administration institutions which execute the control of such activities. However, the current legal regulation is not adequately balanced and it is necessary to clearly separate competences of institutions and remove gaps and inconsistencies of legal regulation.

Įteikta 2012 m. rugsėjo 27 d.

Priimta publikuoti 2013 m. sausio 17 d.