



TEISINĖ ŽEMĖS NUOSAVYBĖS REIKŠMĖ TERITORIJŲ PLANAVIMUI

Evaldas Ramanauskas

KTU Architektūros ir statybos institutas, Tunelio g. 60, LT-44405 Kaunas, Lietuva

El. paštas: krastotvarka@asi.lt

teikta 2009 03 25

Santrauka. 1990 m. atkūrus Lietuvos nepriklausomybę prasidėjo nauji žemės reformos ir teritorijų planavimo procesai. Pradėjus vykdyti žemės pertvarkymo procesą susiformavo naujos privačios žemėtvarkos struktūros. Dėl neprincipingų teisinių nuostatų žemės sklypai formuojami neplaningai, neįvertinant perspektyvaus jų naudojimo. Jų tolesnis vystymas dėl netobulo teisinių valstybės ir privačių interesų suderinimo teritorijų planavimo srityje palaipsniui formuoja tokius neigiamus reiškinius kaip: žemės ūkio teritorijų skaidymas, augantis miestų išdrikimas, nepagrįsta urbanizuojamų teritorijų plėtra. Viena iš galimybių sprendžiant šias problemas galėtų būti nuosavybės teisių pertvarkymas, įvertinant teisingai tiek privačių savininkų, tiek visuomenės interesus.

Reikšminiai žodžiai: žemės reforma, nuosavybė, teritorijų planavimas, žemės tvarkymas, proporcingumo principas.

Įvadas

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę 1990 m. įtvirtinamas privačia nuosavybe grindžiamo šalies ūkio vystymas, pradedama pertvarkyti lig tol buvusi tarybų valdžios įdiegta socialistinė žemės naudojimo sistema. Šiomis naujomis žemės naudojimo sąlygomis kartu sudaromos naujos aplinkybės teritorijų planavimo proceso vyksmui. Atsižvelgiant į naujai formuluojamas žemės naudojimo, valdymo ir disponavimo teises koreguojamas viso krašto teritorinis bei erdvinis formavimas.

Nepriklausomybės laikotarpiu įvykę pasikeitimai teisinėje sistemoje, jų nulemtos pasekmės aplinkos formavimui Lietuvos mokslininkų yra analizuojamos. Yra pateikiamos teisinės struktūros analizės išvados ir pasiūlymai teritorijų planavimo teisei bazei tobulinti. Naujo nepriklausomybės laikotarpio teisinę teritorijų planavimo sistemą nagrinėja P. Juškevičius, A. Vitkauskas, K. Jauneikaitė (2001, 2008), viešųjų erdvių tvarkymo problemas naujos žemės reformos sąlygomis nagrinėja L. Dringelis (2003), urbanizuojamų teritorijų sąlygas ir galimybes, jų reglamentavimą tiria Z. J. Daunora (2001, 2005), kraštovaizdžio formavimo, visuomenės intereso užtikrinimo teisinius klausimus nagrinėja E. Staniūnas (2008a, 2008b),

bendrųjų planų ekspertavimą D. Bardauskienė (2007), kraštovaizdžio viešo naudojimo problemas analizuoja D. Dimindavičiūtė (2008) ir kt.

Šiame straipsnyje yra nagrinėjami atkurtosios Lietuvos laikotarpio teritoriniai pertvarkymai, jų reikšmė krašto ūkinei, kraštotvarkinei ir urbanistinei situacijai. Nagrinėjama, kaip žemės nuosavybės samprata pakeitė žemės naudojimo prasmę, kokią įtaką urbanistiniam formavimui turėjo naujoji žemės reforma.

1. Žemės reformos vykdymo tikslai

1991 m. žemės reformos tikslai apibūrinami remiantis konstitucinėmis nuostatomis, įtvirtinančiomis privačia nuosavybės teise grindžiamo šalies ūkio vystymo kryptį, įvertinant nuosavybės teisės atkūrimo principą, pažeistą 1940 m. Remiantis šiuo pagrindu apibūrinamas žemės teisinės padėties pertvarkymas, žemės nuosavybės teisių nustatymas, žemės grąžinimo tvarka. Nors pagrindinės konstitucinės nuostatos išliko tos pačios iki dabar, žemės teisinės padėties sutvarkymas nepriklausomybės laikotarpiu buvo formuojamas skirtingai. Skirtingą žemės teisinės padėties

sutvarkymą – nuosavybės traktavimą – parodo 1991 ir 1995 m. žemės reformos nuostatų formulavimas.

1991 m. žemės reforma buvo siekiama įgyvendinti Lietuvos piliečių teisę į žemės nuosavybę, grąžinant nusavintą žemę ar perkant ją: sudaryti tinkamas sąlygas plėtoti žemės ūkio gamybą laisvai pasirenkant ūkininkavimo formas (LR žemės ... 1991). Žemės naudojimas ir disponavimas buvo apibrėžtas griežtomis sąlygomis. Būtinai reikėjo per metus žemę įdirbti, 5 m. jos negalėjai perleisti kitiems asmenims ir pan. 1995 m. žemės reformos tikslai papildomi nuostata, siekiančia sudaryti teisines ir organizacines prielaidas disponuoti privačia žeme rinkos ekonomikos sąlygomis (LR žemės ... 1992. 1995 redakcija). Neapibrėžus žemės disponavimo nuo 1995 m. savininkui sudaromos galimybės savo nuožiūra nustatyti žemės likimą, teisinę jos padėtį. Ši patikslinta žemės nuosavybės nuostata suteikė didesnes teises savininkui. Nebeliko reikalavimų žemę įdirbti ar kitų nurodymų, kurie užtikrintų tinkamą žemės naudojimą.

Siekiant įvertinti šių nuostatų keitimosi tikslingumą, galima juos palyginti su tarpukario laikotarpio žemės reformos nuostatais. Tai yra su tais tarpukario nuostatais, kuriais remiantis suformuota žemėtvarkos sistema ir buvo atkuriamas dabar. 1918–1940 m. laikotarpio Lietuvos žemės reformos tikslais buvo siekiama „aprūpinti žeme bežemius ir mažažemius, sutvarkyti žemės valdymo sistemą, sudaryti tinkamas sąlygas žemės ūkiui ir visų pirma smulkiąjam ir vidutiniam ūkiui klestėti, suvalstybinti tuos žemės turtus, kuriuos valstybė naudoti ir saugoti gali tiksliau negu privati asmenys“ (Žemės ... 1922). Vykdamas žemės reformos darbus buvo numatoma žemę pertvarkyti ne bet kaip, o taip, kad būtų siekiama didžiausios naudos valstybei – tai yra visai Lietuvos visuomenei (šie tikslai išsamiau išdėstyti ankstesniame straipsnyje – Ramanauskas, 2006). Lyginant tarpukarį su šiomis dienomis, galima pastebėti, kad dabartinė LR Konstitucija (1992) yra taip pat įtvirtinusi nuostatas, kuriomis ūkinę veiklą numatoma reguliuoti taip, kad ji tarnautų bendrai tautos gerovei. Tačiau priešingai nei tarpukario, dabartiniuose įstatymuose nėra įvardinama, kokie veiksmai ir priemonės reikalingos visuotinei gerovei pasiekti. Šiuo atžvilgiu tarpukario laikotarpiui yra artimesni iki 1995 m. veikę teisiniai nuostatai, reglamentavę tikslingą žemės naudojimą. Vėlesni nuostatai, išplėtę žemės savininkams disponavimo galimybes laisvos rinkos ekonomikos sąlygomis, tarpukarinių žemės naudojimo principų nebetęsė.

Tarpukario ir nuo 1995 m. veikusių nuostatų skirtingumas rodo didelį žemės naudojimo tikslų atotrūkį

tarp šių dviejų laikotarpių. Dabartine žemės reforma pagal galimybes yra atkuriamas tik teritorinis sklypų suskirstymo pagrindas, tačiau teisinis tarpukario žemės naudojimo tęstinumas nėra įgyvendinamas. Bendrai nuo 1995 m. žemės reforma buvo siekiama pertvarkyti teisinę žemės padėtį, nenumatant kokybinio žemės teritorinio pertvarkymo.

Atkurtos Lietuvos žemės reformos nuostatų pokyčiai suformavo savitą teritorijų planavimo ir erdvinio formavimo procesą. Susidarė nauja žemėtvarkos ir teritorijų planavimo sistema, kuri turėjo kartu atsižvelgti į prieškarinio žemėtvarkos sklypų struktūrą, kartu įvertinti įvykusius teritorinius ir technologinius pokyčius per 50 m. laikotarpį – pertvarkytą kaimo infrastruktūrą, išaugusius miestus, pasikeitusią gyvenamųjų vietovių sistemą, taip pat kartu formuoti naujus planinius sprendinius. Keičiamos ir tikslinamos žemės reformos įgyvendinimo nuostatos įstatymuose laikui bėgant lėmė dinamišką, kartais net prieštaringą žemės pertvarkymo procesą tiek kaimo, tiek miesto vietovėse.

2. Žemės pertvarkymo pobūdis kaimo vietovėse

Žemės reforma kaimo vietovėse buvo pradėta vykdyti išskirstant esamų susiformavusių stambių gamybinių ūkių žemes. Pagal 1991 m. Žemės reformos įstatymą žemių išskirstymas buvo vykdomas įvertinant esamų žemės ūkio įmonių išsaugojimą. Įstatyme buvo nurodyta, kad žemė, reikalinga gamybinių žemės ūkio įmonių eksploatacijai, išperkama (Dėl piliečių ... 1991). 1993 m. Žemės reformos įstatyme nurodoma, kad žemės ūkio įmonėms reikalinga žemė gali būti grąžinta su sąlyga, jei savininkai sutinka išnuomoti žemę tuo metu ją dirbusiems žemės ūkio įmonėms. Šiais nuostatais buvo sudaryta tam tikra veikiančių įmonių ir buvusių žemės savininkų tarpusavio žemės naudojimo tvarka. Ji tam tikromis sąlygomis užtikrino žemės ūkio įmonių veikimą iki 1995 m. 1995 m. išleisti įstatymo pakeitimai, pagal kuriuos žemės ūkio įmonėms eksploatuoti teritorijos buvo grąžinamos žemės savininkams be papildomų sąlygų ar įsipareigojimų (LR žemės ... 1992. 1995 redakcija). Šie pakeitimai priimti Konstituciniam Teismui nustačius, kad sąlygos, nurodančios žemę nuomoti kitiems, dirbantiems ją riboja laisvę disponuoti žeme ir taip prieštarauja LR Konstitucijai (LR Konstitucinio ... 1994). Dėl šių pakeitimų nebeliko apsaugotos stambiosios žemės ūkio įmonės, susidarė sąlygos jų bazėje kurti naujiems smulkiems žemės ūkiams, aplinkybės formuoti laisvai žemės rinkai.

Nauji ūkiai buvo formuojami remiantis gražinamų prieškarinio žemės sklypų pagrindu, tačiau ne didesni, nei nustatyta norma. 1991 m. buvo nustatyta gražinama žemės norma 65 ha (LR žemės ... 1991), 1997 m. – 150 ha (LR piliečių ... 1997). Mažiausio ūkio norma nenustatoma. Pradžioje ji sąlygiškai buvo reguliuojama reglamentuojant sklypų dalinimą. 1993 m. buvo nustatytos žemės dalinimo sąlygos, pagal kurias žemės padalinimas buvo galimas, jei kiekvienam žemės plotui tenka ne mažiau kaip 20 ha (Dėl Lietuvos ... 1993). 1995 m. šios nuostatos įstatyme nebeliko. Sąlygiškai ūkio dydį dabar apriboja kininko ūkio įstatymas, numatantis mažiausią sodybos sklypą – 0,5 ha. Griežtesnis žemės sklypų dydžio reglamentavimas išliko tik saugomose teritorijose. Šiose teritorijose gražintas žemės sklypas negalėjo būti skaidomas dalimis. Vėliau nustatyta mažiausia 25 ha norma.

Neribojant mažiausio ūkio normos ir ūkių dalinimo didelėje šalies teritorijos dalyje susiformavo smulkių žemėvaldų struktūra. vertinus ūkininkų ūkių, žemės ūkio bendrovių ir asmeninių 3 ha ūkių dydžius, visos šalies vidutinis ūkis 2001 m. tesudarė vos 4,5 ha. Tokia struktūra nėra konkurencinga. Remiantis Europos Sąjungos normomis vidutinis ūkis turėtų būti ne mažesnis nei 17 ha. Struktūrai gerinti dabar jau numatomos konsolidacijos galimybės (LR žemės ... 1994. 2004 02 21 redakcija). Nors šis procesas ir vykdomas, tačiau jis dar nėra efektyvus, žemių sujungimas nėra privalomas ir priklauso tik nuo šalia esančių sklypų savininkų tarpusavio susitarimo.

3. Žemės pertvarkymo pobūdis miesto vietovėse

Žemės gražinimas taip pat nulėmė naują tolesnę miestų ir kaimo gyvenviečių teritorinę raidą. Sovietiniais metais gyvenamosios vietovės buvo suformuotos pagal tam tikrus planus, buvo numatyta jų plėtra. Žemės reformos pradžioje gyvenvietėse nebuvo numatoma gražinti nuosavybės teisių buvusiems savininkams. 1991 m. išleistame įstatyme buvo nurodyta, kad žemė prie gyvenviečių naudotina gyventojų reikmėms, taip pat žemė, skirta miestų, miesto tipo bei kaimo gyvenviečių ir kurortų bendram naudojimui, rekreacijai ir visuomeninei statybai, yra neprivatizuojama (LR žemės ... 1991). Žemė, priklausanti gyvenamosioms vietovėms, ir taip pat žemė, kur pagal užstatymo projektus numatyta plėsti šias gyvenamąsias vietas, yra išperkama (Dėl piliečių ... 1991). Taip pat numatoma išpirkti žemę, priskirtą šių vietovių gyventojų rekreaciniams poreikiams. Tačiau 1994 m. punktas dėl žemės išpirkimo kaimo gyvenvietėse, numatant žemę

panaudoti gyvenamajai statybai, gyventojų bendram naudojimui ar kitoms visuomeninėms reikmėms pagal šių gyvenviečių statybos projektus pripažintas prieštaraujančiu šalies Konstitucijai. 1995 m. žemė, reikalinga gyvenamųjų vietovių plėtrai, nebeišperkama, išskyrus iki 1995 06 01 priskirtas miestams teritorijas (Dėl Lietuvos ... 1995 05 30). Šios nuostatos buvo priimtose Konstituciniam Teismui išaiškinus, kad dėl ekonominės bei žemės reformų konkrečiai keičiasi ir gyvenamųjų vietovių plėtojimo perspektyvos. Todėl išankstinis žemės išpirkimas pagal kaimo gyvenviečių statybos projektus būsimai gyvenamajai statybai, bendram naudojimui ar kitoms viešosioms reikmėms negali būti pagrįstas visuomenės poreikiu (LR Konstitucinio ... 1994).

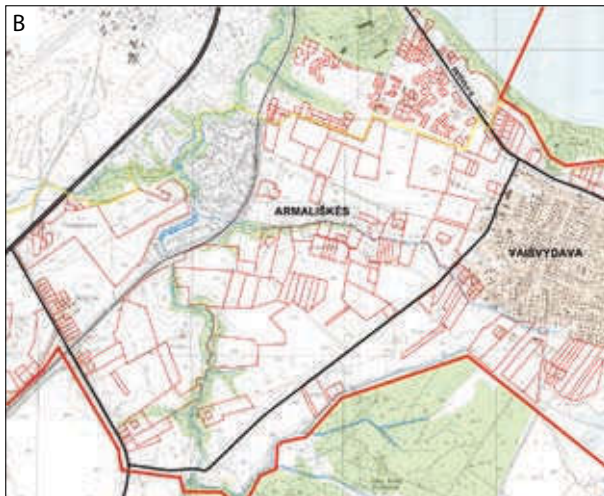
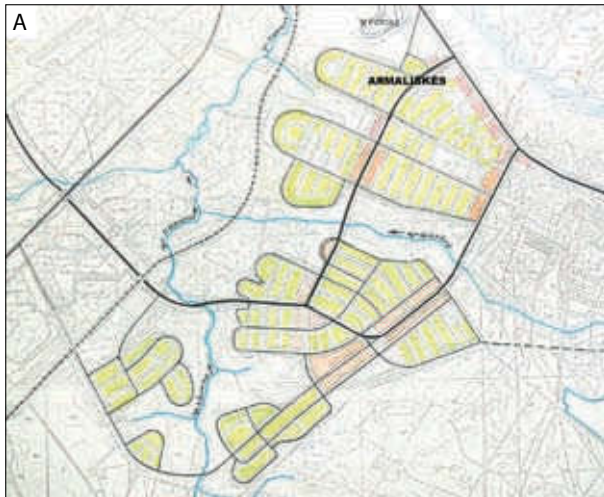
Remiantis šiomis išvadomis vėl patikslinamas gyvenviečių neprivatizuojamų žemių apibrėžimas. Pagal jį žemė buvo neprivatizuojama, jei ji buvo naudojama bendroms gyventojų ar kitoms visuomenės reikmėms pagal parengtus ir patikslintus šių gyvenviečių užstatymo projektus. 1997 m. šios neprivatizuojamos žemės apibrėžimas dar labiau susiaurinamas, nurodant, kad žemė neprivatizuojama, jei ji užimta teritorijų, naudojamų bendroms gyventojų ar kitoms visuomenės reikmėms: gatvių, aikščių, skverų, kapinių, vandenviečių ir kt. teritorijų (LR žemės ... 1991. 1997 redakcija).

Situaciją miestų planavimo srityje dar labiau apsunkino 1997 m. pradėtos gražinti žemės miesto teritorijose. Pagal 1997 m. įstatymą miestams iki 1995 06 01 priskirtose teritorijose buvo pradėta gražinti žemė prie išlikusių pastatų nepaisant parengtų teritorijų planavimo dokumentų (LR piliečių ... 1997). O nuo 2002 m. žemė gražinama neatsižvelgiant, ar buvusių savininkų pastatai išlikę (LR piliečių ... 1997. 2002 04 02 redakcija).

Neplaningai gražinant žemes buvo perduodamos žemės tvarkymo teisės privatiems naudotojams, o ne planuojama urbanistinė miesto struktūra. Tikslingai nepritaikyti tam tikram funkciniam naudojimui žemės sklypai sudarė naują sudėtingą žemėtvarkinį pagrindą miestų urbanistinei struktūrai formuoti – tiksliau, tik padidino tos struktūros chaotiškumo pavojų.

4. Žemės reformos įtaka miesto ir kaimo erdvių struktūrų formavimui

Principiniai žemės reformos nuostatai išskyrė du skirtingus žemių tvarkymo būdus, suformavo du savitus teritorijų planavimo laikotarpius. Pirmuoju 1990–1995 m. laikotarpiu buvo užtikrintas planingas žemių sklypų formavimas. Šiuo laikotarpiu žemės sklypai buvo

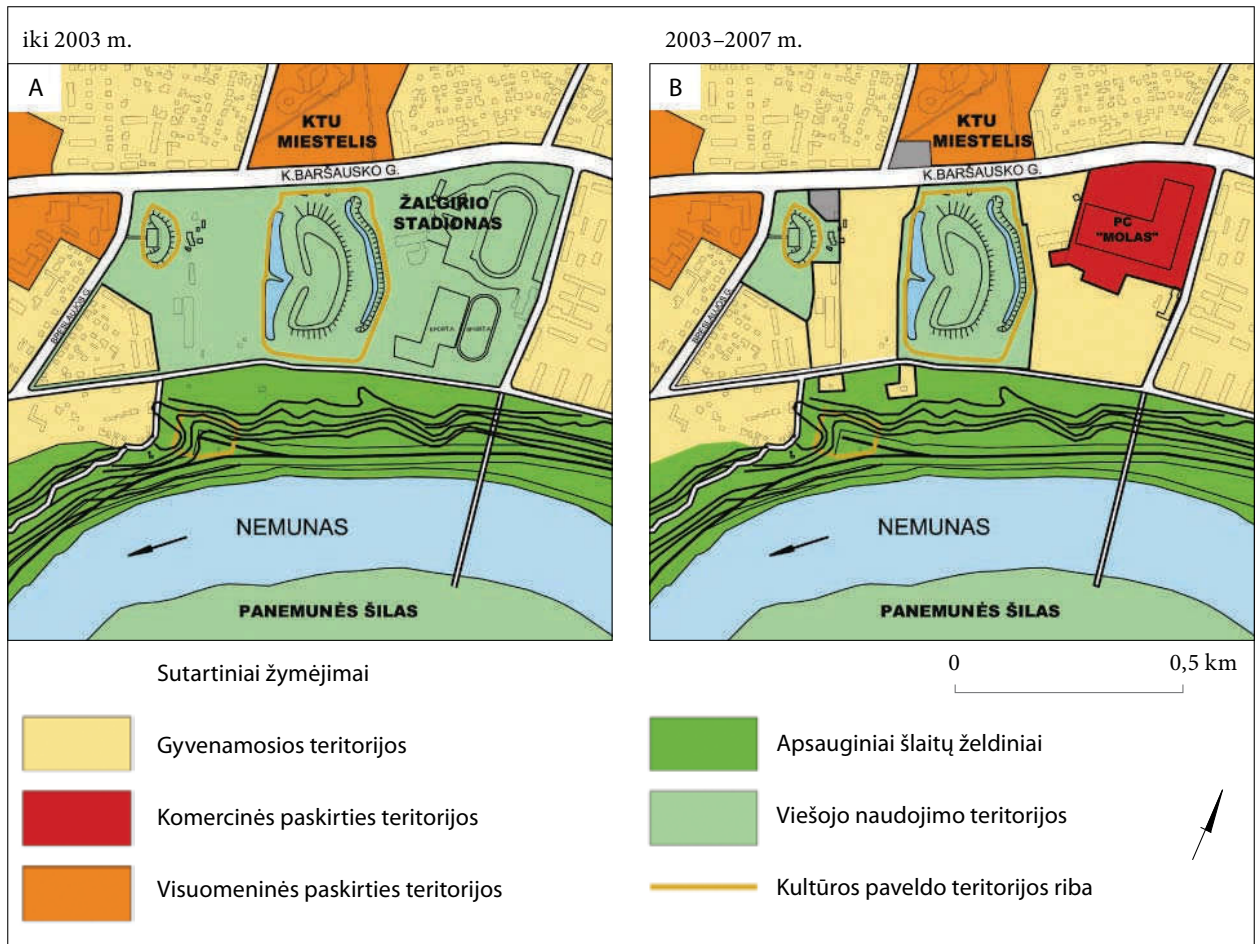


1 pav. Teritorijų planavimo etapai, vykę priklausomai nuo žemės reformos nuostatų Kauno mieste Armališkėse: A – žemei grąžinti planingai suformuoti sklypai 1992 m. (Armališkių ... 1992–1993); B – sklypai, suformuoti nepaisant teritorijų planavimo dokumentų miesto teritorijoje po 1995 m.; C – teritorijos bendrasis planas, parengtas 2003 m. (Kauno ... 2003)

Fig. 1. Stages of territory planning according to land reform principles in Kaunas Armališkės: A – planned land parcels for land restitution in 1992; B – land parcels formed in spite of prepared planning documents in urban areas after 1995; C – Master Plan prepared in 2000

pritaikomi tiksliniam naudojimui, derinami prie esamos materialinės ir projektinės teritorijų planavimo bazės. Kaimo vietovėse atsižvelgiama į žemės ūkio gamybines įmones, miestuose į urbanistinių struktūrų plėtros planus (1 pav., A). Antruoju laikotarpiu (nuo 1995 m.) nuoseklus, planingas žemių sklypų formavimas nebebuvo užtikrintas. Žemės buvo grąžinamos faktiškai naudojamos ar atsitiktinės formos, įvairaus dydžio, neatsižvelgiant į perspektyvą, nepaisant teritorijų planavimo dokumentų (1 pav., B). Taip iš principo buvo vykdoma ne žemės reforma, o žemės restitucija (Dringelis 2003).

Nuo 1995 m. pradėta žemės reformos kryptis palaipsniui suformavo privačios nuosavybės žemės sistemą beveik visoje šalies teritorijoje. Jai tvarkyti buvo nustatytos privačios žemės naudotojų teisės ir pareigos, veiklos vystymo galimybės, nauja žemės naudojimo tikslinės paskirties nustatymo tvarka (LR žemės ... 1994). Atsižvelgiant į naujus žemės reformos pakeitimus, parengta planavimo procedūrų rengimo eiga, principiniai planavimo dokumentų rengimo nuostatai (LR teritorijų ... 1995). Nors nauji planavimo nuostatai ir parengiami, tačiau dėl savarankiškai vykstančios žemės reformos bei liberalios žemės nuosavybės sampratos jie nevisiškai įgyvendinami. Tai išryškėja peržvelgus planavimo tikslus: formuoti harmoningą aplinką, racionaliai naudoti ir atkurti gamtos, kultūros paveldo, rekreacijos išteklius ir kt. (LR teritorijų ... 1994). Šiuos tikslus tampa sunku realizuoti naujoje žemės reformos suformuotų privačių žemės sklypų struktūroje (1 pav., C). Juose vystoma veikla jau būna susieta su neliečiamomis asmens teisėmis į žemę, kuri negali būti peržengta be atskirų teisinių nurodymų (Lietuvos teisės ... 2004). Todėl remiantis galiojančiais teisiniais nuostatais, vykdamas teritorijų planavimą pirmiausiai įvertinamos privačios nuosavybės teisės, o ne teritorijų planavimo tikslai. Dėl to žemės sklypai pritaikomi naujai veiklai nepaisant nei racionalaus teritorijų naudojimo, nei visuomenės intereso. vertinant



2 pav. Žemės naudojimo būdų keitimas viešo naudojimo teritorijose: A – planuota ir įrengta viešo naudojimo teritorija iki 2003 m.; B – toje pačioje teritorijoje numatyta prekybos objektų ir gyvenamųjų namų statyba 2003–2007 m. (Kauno ... 2006; Dėl Kauno ... 2007)

Fig. 2. Changes of land use in public territories: A – public territory till 2003; B – construction of commercial and living objects in the former public territory in 2003–2007

vykstančius prieštarigus žemių pertvarkymo procesus galima išskirti ir apžvelgti keletą teritorijų planavimo problemų: 1) planavimo tęstinumo neužtikrinimą, 2) nevientisą urbanistinę struktūrą planavimą, 3) nenuoseklią teritorinę plėtrą, 4) besikeičiantį planavimo požiūrį.

1) Planavimo tęstinumo problema, apimanti jau parengtų perspektyvių sprendinių tolesnį perėmimą, naujuose planuose iškilo dėl beveik nereguliuojamo žemės naudojimo ir disponavimo. Ši problema bene opiausia formuojant viešąsias erdves – želdynų sistemas. Vykdamas žemės gražinimą nepaisant parengtų teritorijų planavimo dokumentų daugelis anksčiau planuotų viešųjų erdvių tapo privačios. Vadovaujantis siauru ekonominiu požiūriu šioms teritorijoms leista bendruoju planu pakeisti žemės naudojimo būdą, kuris

pakeistas dažnai tampa jau nebe visuomeninio pobūdžio. Vykdamas paskirties keitimo procedūras, bendro naudojimo, rekreacinės teritorijos keičiamos į gyvenamosios, komercinės paskirties teritorijas (2 pav.). Viešųjų erdvių paskirties keitimai apima tiek seniai suplanuotas ir įgyvendintas, tiek pačiuose naujausiuose planuose numatytas teritorijas. Pavyzdžiui, Kauno miesto bendrojo plano II keitimu 2007 m. numatoma 39 bendro naudojimo teritorijas bei sklypus keisti į gyvenamosios statybos teritorijas, 12 – į komercinės paskirties, 3 – į pramonės; be jų, į gyvenamąją paskirtį numatoma keisti 8 visuomeninės bei 10 rekreacinės paskirties teritorijų (Dėl Kauno miesto ... 2007). Dėl šių planavimo sprendinių tęstinumo nutrūkimo yra prarandami parkai, skverai, žaliosios jungtys – viešosios erdves, kurios, remiantis urbanistikos teorija,

sudaro vienas svarbiausių urbanistinės struktūros dalių (Vanagas 2003).

2) Urbanistinės struktūros planavimo vientisumo problema susiformavo nekompleksiškai atliekant atskirų žemės sklypų pertvarkymą. Tą lemia teritorijų planavimo nuostatai, numatantys galimybę rengti detalų teritorijos planavimą atskiriems kadastriniams žemės sklypams. Pagal šią nuostatą vientisas teritorijos kaip urbanistinio vieneto suplanavimas tarsi jau turėtų būti atliktas aukštesnio planavimo lygmens dokumente. Tačiau, pavyzdžiui, bendruosiuose planuose, pagal kuriuos rengiami detalieji planai, dažnai nėra numatoma pakankamai detalių urbanistinių struktūrų, galinčių organizuoti tikslingą sklypų perplanavimą. Juose nurodomos tik pačios svarbiausios A, B, C kategorijų gatvės, apibendrintas teritorijų zonavimas ir pan. Tokiu atveju rengiant detaliuosius planus atskiriems sklypams, telieka taikytis tik prie sklypų formos ir savininkų interesų. Bet tada įvairiausių dydžių bei formos žemės sklypai nėra tinkamai pritaikomi vientisos teritorijos urbanistiniam formavimui, perspektyviam jų naudojimui.

3) Kitą – nenuoseklios teritorinės plėtros problemą – lėmė stiprėjanti žemės rinkos įtaka ir neišsamūs planavimo nuostatų pakeitimai. vertinus privačios žemės reikšmę teritorijų planavimui, 2004 m. buvo sudarytos lengvinančios aplinkybės urbanistiniam vystymui teritorijose, kuriose nebuvo parengta bendrųjų planų. Šiose teritorijose numatytos galimybės keisti tikslingą žemės naudojimo paskirtį rengiant specialiuosius planus gyvenamosioms teritorijoms išdėstyti (LR teritorijų ... 2004). Tačiau šios nuostatos patvirtinamos neapibrėžiant jokių kokybinių tų teritorijų formavimo kriterijų. Taip sudaromos sąlygos privatiems savininkams vystyti žemės sklypų veiklą neatsižvelgiant į bendrojo planavimo principus.

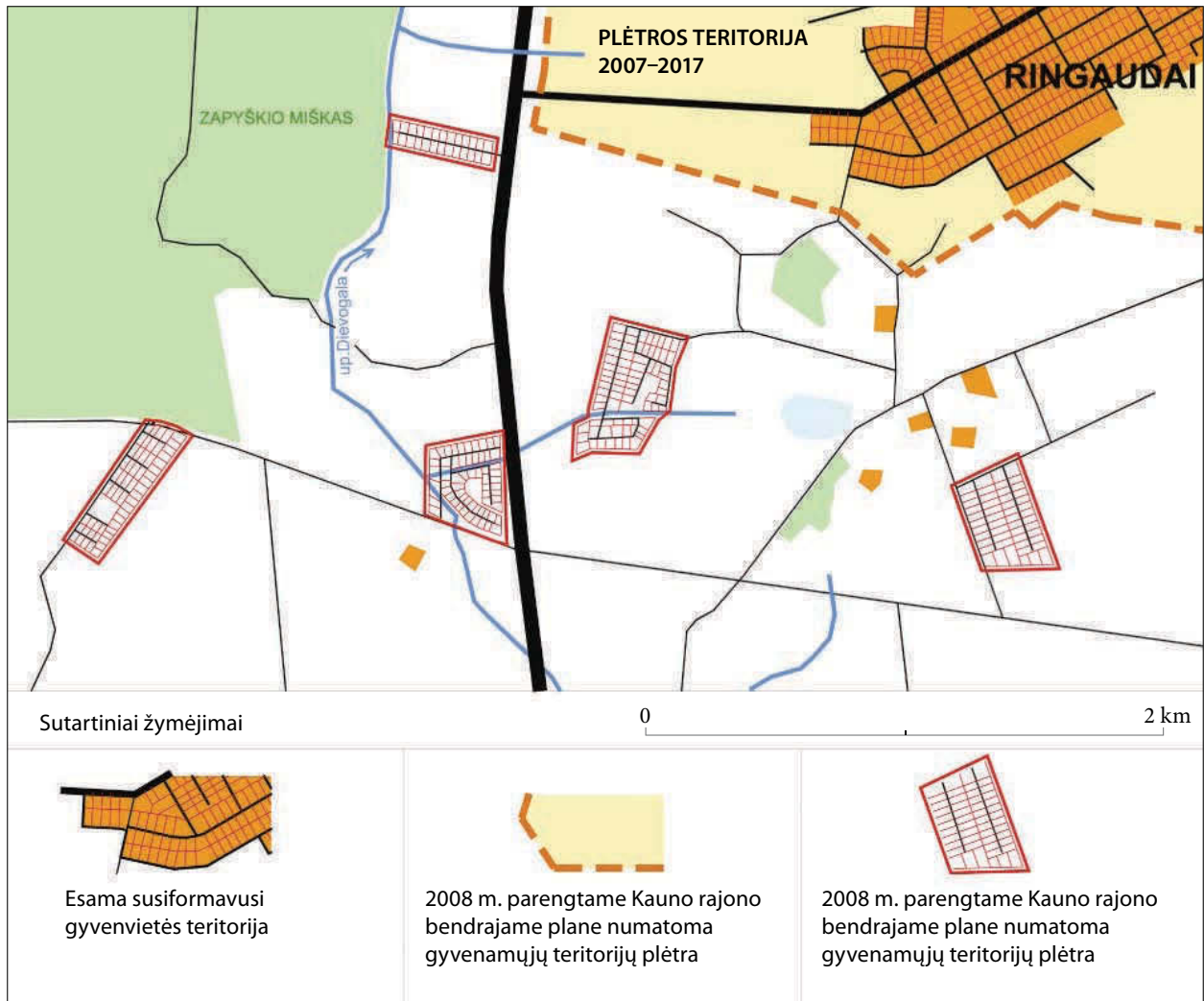
Nuo 2004 m. susidarius naujoms sąlygoms, žemės ūkio sklypų tikslingą naudojimo paskirtį pradėta keisti į kitą – gyvenamųjų namų statybos paskirtį. Sklypai pertvarkomi bet kur, neatsižvelgiant nei į miesto ribas, nei į jų plėtros nuoseklumą, nei į kitus urbanistinius reikalavimus. Specialiajame plane sprendiniai, pagrindžiantys žemės sklypo suplanavimą, orientuojami tik pagal konkretaus sklypo situaciją. Šis procesas daugiausiai didžiųjų miestų aplinkoje suformavo tarpusavyje nieko bendro neturinčius padrikai išsimėčiusius gyvenamųjų namų kvartalus – pradedančius išdrikti miestus (3 pav.). Dažnai siekiant kuo didesnės naudos, kvartalai formuojami neskiriant teritorijos bendro naudojimo reikmėms, formuojami neįvertinant nei socialinių, nei kitų aptarnavimo įstaigų realaus įkūrimo.

4) Klostantis aplinkybėms, dėl kurių planavimo sprendiniai tampa vis labiau susiejami su žemės savininkų privačiais interesais, susidarė taip pat naujos planavimo sprendinių rengimo tendencijos, susijusios su planavimo požiūrio pasikeitimo problema. Iš parengtų 2006–2008 m. miestų ir rajonų bendrųjų planų galima daryti išvadą, jog daugelyje jų sprendiniai pritaikomi tik prie žemės savininkų interesų, apeinant galimus ne mažiau svarbius visuomeninius interesus. Šiuose bendruosiuose planuose dauguma teritorijų nepagrįstai numatytos kaip „statybinės“ (4, 5 pav.). Jos numatytos tinkamai neįvertinant realaus gyventojų skaičiaus kitimo planuojamu laikotarpiu, galimo racionalaus teritorijų panaudojimo ir kitų miesto darniojo vystymosi veiksnių. Nepaisant to, žemės sklypai teisiškai susiejami su ta veikla, kuri šiuo metu gali būti naudingiausia savininkams – tų žemės sklypų vystytojams. Tačiau, ar tai yra naudingiausia valstybei, tos teritorijos galutiniam naudotojams – gyventojams? Numatomos naujos „statybinės“ teritorijos dabar teisiškai tampa lengviau urbanizuojamos neatsižvelgiant nei į miesto plėtros nuoseklumą, nei į socialinės infrastruktūros įkūrimą ir pan. Bendrieji planai, numatydami tokius nepagrįstus jokiais plėtros skaičiavimais sprendinius, dar labiau skatina chaotiškų miesto vietovių formavimąsi, miestų išdrikimą, neekonomišką žemės ūkio teritorijų naudojimą.

Šiomis ir kitomis įstatymų nuostatomis nėra užtikrinama planavimo kokybė. Jų išlygomis, grindžiamomis privačios nuosavybės teisės į žemę įgyvendinimu, sudaromos tik sąlygos greitesniam teritorijų urbanizavimui ir prielaidos netinkamoms planinėms struktūroms formuotis. Taip yra ne sumažinamos problemos, bet, priešingai, padaromos dar didesnės.

5. Žemės nuosavybė ir teritorijų planavimo galimybės

Žemės grąžinimas ir privatizavimas buvo vykdomi nekuriant naujų planinių struktūrų, o formuojant daugiau naują žemės valdytojų sistemą, kuri naujos rinkos ekonomikos sąlygomis pati galėtų turėti įtakos naujiems urbanistiniams sprendiniams. Tačiau tokios neapibrėžtos aplinkos formavimo sąlygos lėmė neigiamas planavimo tendencijas. Susiklostė aplinkybės, pagal kurias sunku užtikrinti žemės naudojimo paskirčių tęstinumą, teritorijų vystymo nuoseklumą. Numatomus sprendinius ėmė lemti asmens nuosavybės teisės, jų neliečiamumas – atskiri savininkų interesai. Priešingai šiems veiksniams, šiuolaikiniams pažangiems teritorijų planavimo sprendiniams, paremtiems



3 pav. Kauno rajone pagal specialųjį planavimą suformuoti atskilę gyvenamųjų namų kvartalai (Kauno rajono ... 2008)
Fig. 3. Splinter settlements formed by special plans in Kaunas district

darniojo vystymo principais, įtakos pirmiausiai turėtų turėti ne atskirų savininkų interesai, bet bendri – visuomenės interesai. Siekiant tinkamos gyvenamosios, darbo ir poilsio aplinkos kokybės užtikrinimo, privačios žemės savininkų teisių apribojimas dabartinėje žemės naudojimo struktūroje – neišvengiamas.

Šiuo metu nuosavybės teisės apriojamos paimant žemę visuomenės poreikiams, numatant žemės naudojimo paskirtis, būdus ir pobūdžius. Bet sprendžiant iš susiklosčiusių tendencijų šios priemonės ne visada veiksmingos. Jų problematiškumą galima būtų sieti daugiau ne su pačių nuosavybės teisių apribojimu, bet su atsirandančių nuostolių lygiaverčiu ir teisingu pasidalinimu tarp visų. Tą galima sieti su: 1) žemės sklypams bendrojo plano priskiriama tikslinė paskirtimi, būdu ir pobūdžiu, kurie atskiram savininkui sąlygiškai

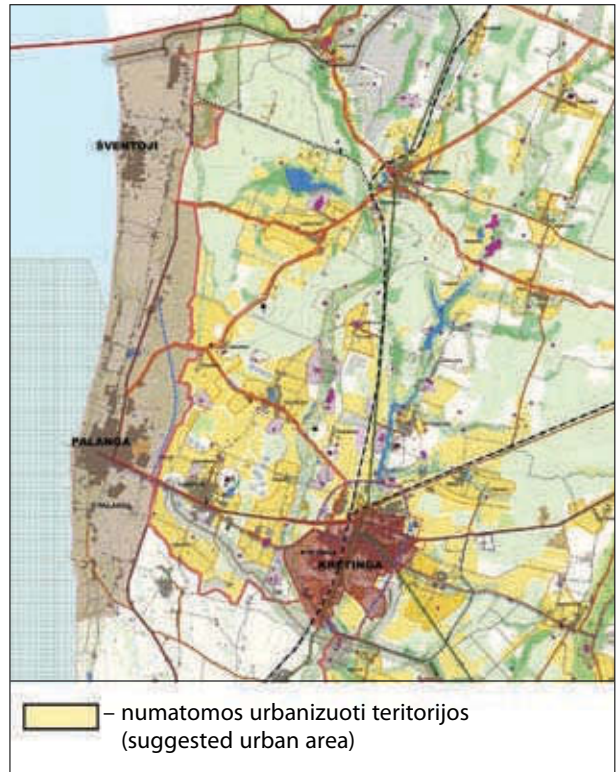
apriboja nuosavybės teises dėl žemės naudojimo, įpareigoja savininką vykdyti numatytą veiklą ir 2) žemės paėmimu visuomenės poreikiams.

Ši privačių teisių į žemę problema daugiau gali būti siejama ne su pačiomis nuosavybės teisėmis, bet su atsirandančių nuostolių lygiaverčiu ir teisingu pasidalinimu tarp visų. Tą, pavyzdžiui, rodo žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūra. Vykdamas šią procedūrą yra paimami tiesiogiai planavimo sprendimais numatyti žemių sklypai ar jų dalys. Jie paimami neįvertinant visų žemės sklypų savininkų, gaunančių naudą iš planavimo, dalyvavimo. Sąlygiškai atsitiktinai yra paliečiamos atskirų asmenų teisės. Panaudojus jų žemę numatoma infrastruktūra paprastai naudojasi ir kitų žemės sklypų savininkai, neprisidėję prie viešosios infrastruktūros įkūrimo. Dėl tokio netolygaus nuosto-

lių pasidalinimo susiduriama su teisingumo principo problema. Jo nepaisant susidaro pagrįstas pretekstas nuostolius patiriantiems savininkams siekti apginti nuosavybę, keičiant planavimo sprendinius, nepasvyti jų kokybės.

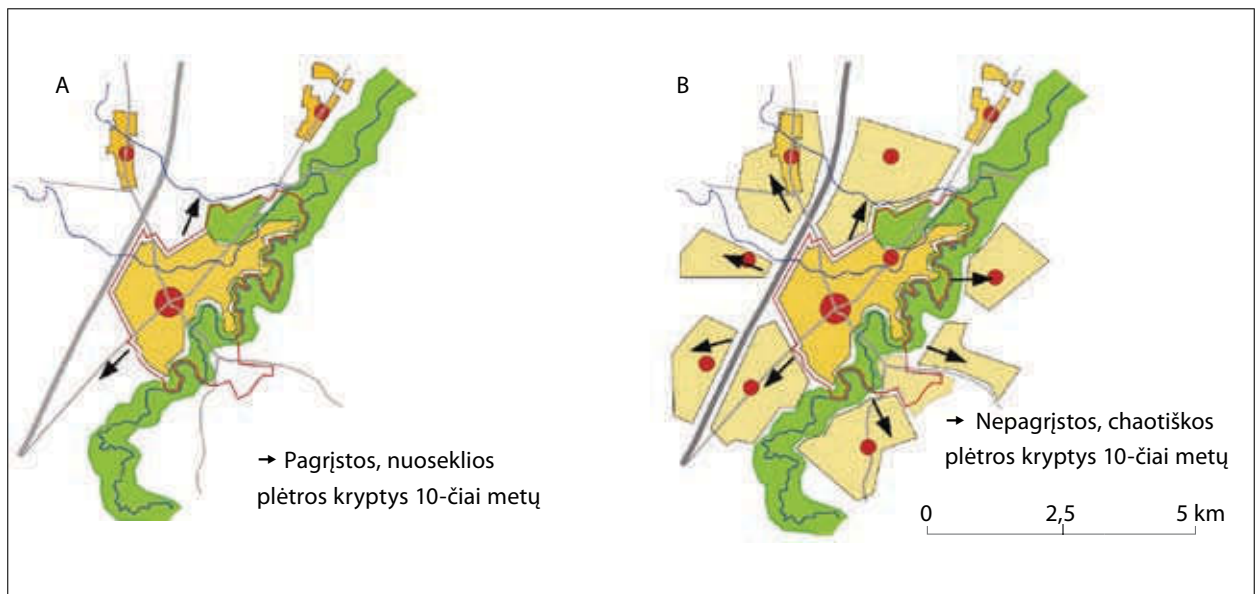
Toks teritorijų planavimas, priklausantis nuo žemės savininkų interesų, taip pat susiklostė dėl konkrečių planavimo normatyvų, žemės naudojimo taisyklių nebuvimo. Atskirų teisinių dokumentų neapsaugotos teritorijos traktuojamos vienodai, jose gali būti vykdoma tai, kas nėra uždrausta. Priešingai nuo tarpukario, žemės naudojimas neapsaugomas nei nustatant žemės naudojimo tikslus, nei ribojant nuosavybę visuomenės labui. Tarpukariu žemė buvo skiriama konkrečioms tikslams – darbui, miestų plėtrai ir pan. O šiomis dienomis ji privatizuojama ir planuojama neatsižvelgiant į jokiais sąlygas: nei į šalies ūkio formavimą, nei į teritorijų visuomeninę reikšmę, nei į išskirtines gamtines ar kultūrinės savybes. Šiuo metu ji kartais tampa tam tikru įkaitu, turinčiu duoti ne tą naudą, kuriai ji gali būti tinkamiausia, o tą, kurios nori jai priskirtas savininkas.

Tokios aplinkybės rodo, kad Lietuvoje teritorijų planavimo ir žemės tvarkymo sistema tinkamai nefunkcionuoja. Nėra užtikrinama, kad naudojant teritorijas bus atsižvelgta į reikšmingiausias aplinkos savybes, bus tolygiai įvertinamos visų žemės savininkų bei visuomenės teisės. Specialiųjų ir bendrųjų planų



4 pav. Kretingos rajono bendrojo plano sprendiniai (Kretingos ... 2008)

Fig. 4. The Master Plan of Kretinga district



5 pav. Nepagrįsta miestų teritorijų plėtra. Kelmės statybinių teritorijų plėtra, užimanti 4 kartus didesnę teritoriją nei esama: A – tikroji miesto būklė, B – bendrajame plane numatyta miesto plėtra (Kelmės ... 2007)

Fig. 5. Unjustified development of urban territories. In Kelmė Master Plan the territory is planned to be expanded 4 times: A – present situation of the town, B – territory of the town in Master Plan

sprendiniai, jų keitimai daugeliu atveju yra pritaikomi prie atsitiktinių teritorijų vystymo interesų. Nėra užtikrinamas viešųjų teritorijų vystymo tęstinumas ir nuoseklumas. Toks planavimas yra ydingas, darantis daug žalos valstybei.

Viena iš išiečių galėtų būti teisiškai pertvarkyti žemės naudojimo sistemą. Ir pertvarkyti ją taip, kad ne planavimo sprendiniai būtų taikomi prie teritorijų vystymo interesų, o atvirkščiai – interesai pritaikomi prie suplanavimo sprendinių. Vienas tokių būdų galėtų būti proporcingo žemės sklypų pertvarkymo principo taikymas. Šis principas pertvarkant žemes šiuo metu taikomas pažangiose užsienio šalyse (Federal Building... 1990) ir buvo taikomas tarpukario Lietuvoje (Miestų... 1939). Be to, šiuo metu Lietuvoje taip pat nurodoma, kad civiliniai santykiai taip pat reguliuojami vadovaujantis proporcingumo principu (LR civilinis... 2000). Remiantis šiuo principu galima būtų parengti žemių tvarkymo taisyklės, apibrėžiančias tokių nuostatų taikymą kaip: planavimas vientisoje teritorijoje, proporcingas žemės sklypų verčių pertvarkymas ar sukeitimas, nuostolių kompensavimas atsižvelgiant į visų tiesiogiai ir netiesiogiai planavimo paliestų žemės sklypų vertės padidėjimą ar sumažėjimą. Šių nuostatų teisinis apibrėžimas leistų iš esmės pertvarkyti teritorijų planavimo procesą. Tuomet atsirastų galimybė atskirti teritorijų planavimo sprendinius nuo savininkui priklausančios žemės sklypo vietos. Būtų galima socialiai teisingai atskirti visuomeniško ir privataus pobūdžio teritorijas, apsaugoti visuomenės ir privačių savininkų teises, nepažeidžiant teritorijų planavimo pagrindų.

Išvados

1. Vykdant žemės reformą (grąžinant žemes ir formuojant žemių sklypus) išsiskyrė du jos etapai: 1) 1990–1995 m. reforma buvo vykdoma vadovaujantis planingu, perspektyviu žemių tvarkymu; 2) nuo 1995 m. reforma pradėta vykdyti neatsižvelgiant į planingą žemių pertvarkymą.
2. 1995 m. suteikus žemės savininkams didesnes žemės nuosavybės teises, sumažinus žemės naudojimo kontrolę, teritorijų planavimas tapo priklausomas nuo žemės savininkų interesų. Žemės naudojimas tapo neprognozuojamos laisvos rinkos ekonomikos procesų rezultatu.
3. Dabartinėje teisinėje teritorijų planavimo bazėje žemės tvarkymas nėra apibrėžtas kaip vientiso, nuoseklaus planavimo procesas. Nėra sukurta žemės naudojimo politika ir kitos normos ar taisyklės, pagal kurias būtų galima kartu planuoti teritorijas, tvarkyti

nuosavybės teises, kontroliuoti formuojamos aplinkos kokybę, užtikrinti viešąjį interesą.

4. Siekiant sudaryti greitesnes privačių teritorijų vystymo sąlygas daromos pagrindinių Teritorijų planavimo įstatymo pataisos. 2004 m. padarytos teisinės pataisos lėmė teritorijų planavimo rezultatus, prieštaraujančius pagrindiniams žemės naudojimo tikslams.
5. Specialiųjų ir bendrųjų planų sprendiniai, numatantys nepagrįstas urbanizuojamas teritorijas, lemia žemės ūkio teritorijų fragmentaciją, neefektyvų viešosios infrastruktūros vystymą, stichinį gamtinio kraštovaizdžio keitimąsi, miestų urbanistinį išdrikimą.
6. Viena svarbiausių viešąjį interesą galinčių užtikrinti priemonių yra žemės paėmimo visuomenės poreikiams procedūra. Tačiau ji nėra visiškai teisinga privačių žemės savininkų atžvilgiu – joje nėra įvertinamas visų žemės savininkų, gaunančių naudos iš sukurtos infrastruktūros, proporcingas dalyvavimas pasidalinant atsirandančius nuostolius.
7. Susidariusioms problemoms spręsti siūloma parengti žemių pertvarkymo taisyklės įgyvendinant šiuos planavimo ir nuosavybės derinimo principus:
 - žemių perskirstymą vientisoje planuojamoje teritorijoje;
 - proporcingą žemės verčių pokyčių paskirstymą;
 - tiesiogiai ir netiesiogiai planavimo paliestų savininkų dalyvavimą pasidalinant nuostolius.

Literatūra

- Armališkių gyvenamojo rajono Kaune detalusis planas.* 1992–1993. AB „Miestprojektas“. Kaunas.
- Bardauskienė, D. 2007. Miesto bendrasis planas ir ekspertiniai vertinimai, *Urbanistika ir architektūra* XXXI(3): 119–130.
- Daunora, Z. J. 2001. Miesto gyvenamoji teritorija. Planavimo reglamentavimo metmenys, *Urbanistika ir architektūra* XXV(2): 71–79.
- Daunora, Z. J. 2005. Kultūriniai ir struktūriniai miestų plėtros uždaviniai valstybės normatyviniuose dokumentuose, *Urbanistika ir architektūra* 29(4): 164–173.
- Dėl Kauno miesto savivaldybės teritorijos bendrojo plano II pakeitimo* [interaktyvus]. 2007. Kauno miesto savivaldybė [žiūrėta 2009 03 19]. Prieiga per internetą: <http://www.kaunas.lt/go.php/lit/Bendrasis_planas_ir_jo_pakeitimai/246>.
- Dėl Kauno miesto savivaldybės teritorijos bendrojo plano II pakeitimo* [interaktyvus]. 2007. S. „Kauno planas“ [žiūrėta 2009 03 19]. Prieiga per internetą: <<http://www.kaunas.lt>>.
- Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų. Lietuvos Respublikos įstatymas, *Valstybės žinios*, 21-545, 1991 06 18.
- Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ papildymo ir pakeitimo. Lietuvos Respublikos įstatymas, *Valstybės žinios*, 32-725, 1993 07 15.

- Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ papildymo ir pakeitimo. Lietuvos Respublikos įstatymas, *Valstybės žinios*, 50-1226, 1995 05 30.
- Dimindavičiūtė, D. 2008. Kraštovaizdžio, kaip rekreacinės aplinkos, prieinamumo reglamentavimo Lietuvoje ir užsienio valstybėse analizė, *Urbanistika ir architektūra* 32(4): 258–268.
- Dringelis, L. 2003. Žemės privatizavimas ir miestų viešojo naudojimo zonų urbanistinis formavimas, *Urbanistika ir architektūra* XXVII(4): 163–169.
- Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB)*. 1990 [interaktyvus]. Federal Ministry for Transport, Construction and Housing, Germany [žiūrėta 2009 03 19]. Prieiga per internetą: <<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BauGB.htm>>.
- Juškevičius, Pr.; Vitkauskas, A. 2001. Miestų planavimo ir plėtros valdymo būklė Lietuvoje, *Urbanistika ir architektūra* XXV(2): 55–62.
- Juškevičius, Pr.; Jauneikaitė, K. 2008. Urbanistinių struktūrų formavimo ir žemės naudojimo klasifikavimo problematika, *Urbanistika ir architektūra* 32(4): 240–247.
- Kauno miesto savivaldybės bendrasis planas*. 2003. S. „Kauno planas“.
- Kauno miesto savivaldybės teritorijos bendrojo plano pakeitimų schema* [interaktyvus]. 2006. S. „Kauno planas“ [žiūrėta 2009 03 19]. Prieiga per internetą: <<http://www.kaunas.lt>>.
- Kauno rajono savivaldybės bendrasis planas* [interaktyvus]. 2008. S. „Kauno planas“ [žiūrėta 2009 03 19]. Prieiga per internetą: <<http://www.krs.lt>>.
- Kelmės miesto teritorijos bendrasis planas*. 2007. KTU Architektūros ir statybos institutas. Kaunas.
- Kretingos rajono savivaldybės bendrasis planas* [interaktyvus]. 2008. Klaipėdos universiteto Regioninio planavimo centras [žiūrėta 2009 03 19]. Prieiga per internetą: <<http://www.kretinga.lt>>.
- Lietuvos teisės pagrindai*. Vilnius: Justitia, 2004.
- Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas, *Žin.*, 74-2262, 2000.
- Lietuvos Respublikos Konstitucija*. Vilnius: LR Teisingumo ministerija, 1999.
- Lietuvos Respublikos Konstitucijos komentaras*. 1 dalis. Vilnius: Teisės institutas, 2000.
- Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas Dėl Lietuvos Respublikos 1993 m. liepos 15 d. įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ papildymo ir pakeitimo“ 3 punkto dalių, kuriomis pakeistos 1991 m. birželio 18 d. įstatymo „Dėl piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atstatymo tvarkos ir sąlygų“ 4 straipsnio penktoji ir šeštoji dalys, bei 14, 15, 16, 17, 18 ir 19 punktų, kuriais šio įstatymo 12 straipsnis papildytas 10, 11, 12, 13, 14 ir 15 punktais, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Vilnius, 1994 m. gegužės 27 d.
- LR žemės reformos įstatymas, *Valstybės žinios*, 24-635, 1991.
- Lietuvos Respublikos žemės įstatymas, *Valstybės žinios*, 34-620, 1994.
- LR žemės reformos įstatymas, 1991, *Žin.*, 53-1295, 1995 m. nauja redakcija.
- LR žemės reformos įstatymas, 1991; *Žin.*, 69-1735, 1997 07 02 nauja redakcija.
- Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas, *Žin.*, 65-1558, 1997.
- Lietuvos Respublikos piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatymas, *Žin.*, 65-1558, 1997; 2002 04 02 redakcija.
- Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas, *Žin.*, 107-2397, 1995.
- Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo 4, 12, 15, 22, 24 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas, *Žin.*, 107-2397, 1995; 21-617, 2004.
- Miestų žemių tvarkymo įstatymas, *Vyriausybės žinios*, 614/4330, 1938.
- Miestų žemių tvarkymo įstatymui vykdyti taisyklės, *Vyriausybės žinios*, 651/4751, 1939.
- Ramanauskas, E. 2006. Žemės tvarkymo įstatymų bazė tarpukario Lietuvoje, *Urbanistika ir architektūra* 30(4): 119–224.
- Staniūnas, E. 2008a. Kraštovaizdžio formavimo teisinė bazė ir aplinkos formavimo praktika, *Urbanistika ir architektūra* 32(3): 193–199.
- Staniūnas, E. 2008b. Viešojo intereso apibrėžimo Lietuvos urbanistinėje plėtroje klausimu, *Urbanistika ir architektūra* 32(4): 248–257.
- Vanagas, J. 2003. *Miesto teorija*. Vilnius: Vilniaus dailės akademijos leidykla.
- Žemės reformos įstatymas, *Vyriausybės žinios*, 83/721, 1922 04 03.

LEGAL SIGNIFICANCE OF LAND PROPERTY FOR TERRITORY PLANNING

E. Ramanauskas

Abstract. The paper discusses territory planning and land reform during the period of the independence of Lithuania since 1990. With the beginning of unplanned land restitution private land parcels were formed chaotically. These parcels were not adapted to any development prospects except farming. So proper planning of these parcels meant a new period of territory planning. An improper legal system regulating private and state interests in territory planning resulted in such negative processes as fragmentation of farming lands, urban sprawl, unjustified expansion of urban lands. According to this situation, land reallocation principles are suggested that can help to combine private and state interests in the territory planning process.

Keywords: land reform, property, territory planning, land-use management, principle of proportion.

EVALDAS RAMANAUSKAS

Doctoral student, Dept of Land-Use Management, Institute of Architecture and Construction, Kaunas University of Technology. Tunelio g. 60, LT-44405 Kaunas, Lithuania. E-mail: krastotvarka@asi.lt