

**LIETUVOS RESPUBLIKOS VYRIAUSYBĖS KANCELIARIJA
TEISĖS GRUPĖ**

IŠVADA

**DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS MIŠKŲ ĮSTATYMO NR. I-671 1, 2, 3, 4, 7, 11, 15, 18
STRAIPSNIŲ PAKEITIMO, ĮSTATYMO PAPILDYMO 10-2 IR 15-1 STRAIPSNIAIS IR
ĮSTATYMO PAPILDYMO PRIEDU ĮSTATYMO PROJEKTO (TOLIAU– PROJEKTAS)
(TAP NR. 19-1631) (TAIS NR. 19-9970(2))**

Nr.

Vilnius

Įvertinę Projekto atitiktį įstatymams, Vyriausybės nutarimams bei teisės technikos reikalavimams, teikiame šias pastabas ir pasiūlymus:

1. Projektu keičiamo Miškų įstatymo 2 straipsnyje Projekto rengėjas siekia įvesti naujas sąvokas – „*miško dauginamosios medžiagos auginimas*“ ir „*miško veisimas*“, tačiau toliau Projekte nurodytų sąvokų nevartoja, todėl siūlytina jų atsisakyti (kadangi nėra tikslinga įsivesti sąvokas, kurios daugiau teisės akte nėra naudojamos, tuo labiau, kad įsivestos sąvokos yra bendro pobūdžio, todėl nėra aiški jų paskirtis – kokių tikslų jos buvo įsivestos ir kokią pridėtinę teisinę vertę jos suteikia Projektui).

2. Atkreiptinas dėmesys, kad atitinkamas tvarkas nustato ne ministerija, o ministras, todėl turėtų būti koreguojamas Projekto 5 straipsnis (keičiamo Miško įstatymo 7 straipsnio 2 dalis). Taip pat pažymėtina, kad nurodytame straipsnyje duodama nuoroda į *Bendrųjų miško reikmių finansavimo programą*, tačiau vėliau (neįsivedus trumpinio) vartojamas žodis tiesiog *Programa*, siūlytina suvienodinti vartoseną arba įsivesti trumpinį.

3. Projekto 5 straipsnyje (keičiamo Miškų įstatymo 7 straipsnio 2 dalyje siūloma įvirtinti Bendrųjų miško reikmių finansavimo programoje sukaupytų lėšų panaudojimą (reikmes, kurioms bus naudojamos valstybės biudžeto lėšos, surinktos iš privalomų 5 procentų atskaitymų). Vertinant nurodytą teisinį reguliavimą, pažymėtina, kad Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. ir 2002 m. liepos 11 d. nutarimuose konstatuota, kad *Konstitucijos 131 straipsnio 2 dalyje nurodytais įstatymais, numatančiais tam tikras išlaidas, negalima nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuriuo būtų paneigiama Vyriausybės konstitucinė teisė ir pareiga sudaryti valstybės biudžetą biudžetiniams metams ir Seimo konstitucinė teisė ir pareiga tvirtinti valstybės biudžetą biudžetiniams metams atsižvelgiant į esamą socialinę ir ekonominę padėtį, į visuomenės ir valstybės poreikius bei galimybes, į turimus ir numatomus gauti finansinius išteklius, valstybės įsipareigojimus, kitus svarbius veiksnius. Biudžetiniams metams planuojamos valstybės pajamos ir išlaidos gali būti numatytos tik įstatymu patvirtintame valstybės biudžete. Tam tikras išlaidas numatančiais kitais, ne*

valstybės biudžeto, įstatymais negalima reguliuoti santykių, kuriuos pagal Konstituciją galima reguliuoti tik valstybės biudžeto įstatymu. Įstatymuose išlaidas galima numatyti tik konkrečiai apibrėžtam, visuotinai svarbiam tikslui pasiekti per įstatymo nustatytą laiką ir tik tada, kai šių reikmių negalima patenkinti per vienus biudžetinius metus, tačiau juose negali būti numatomos išlaidos valstybės nuolatinėms funkcijoms vykdyti ar visuomenės kasdienėms reikmėms finansuoti.

Papildomai pažymėtina, kad dėl specialiųjų programų įtvirtinimo ne valstybės biudžetą reglamentuojančiuose įstatymuose ir dėl Vyriausybės kompetencijos apribojimų Vyriausybė 2019 m. gegužės 29 d. nutarimu Nr. 520 „Dėl kreipimosi į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą“ yra kreipusi į Konstitucinį Teismą, kad, be visų kitų įstatymų, būtų ištirta ir Miškų įstatymo 7 straipsnio 2 dalis (keičiama Projektu).

Manytina, kad atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo išaiškinimus, bet kuriuo atveju specialios programos lėšomis negali būti finansuojamos nuolatinės valstybės funkcijos, taip pat mokami atlyginimai ir atliekami kiti mokėjimai biudžetinės įstaigos ir (ar) valstybės įmonės darbuotojams, finansuojamos bei padengiamos jų veiklos sąnaudos. Dėl minėtos priežasties, kaip prieštaraujantys Konstitucinio Teismo išaiškinimams, turėtų būti iš Projektu keičiamo Miškų įstatymo 7 straipsnio 2 dalies išbraukti 11, 13 ir 18 punktai (jų atsisakyta).

Kitos Projekte nurodytos reikmės turėtų būti koreguojamos sekančiai:

3.1. Projekto rengėjas turėtų iš esmės peržiūrėti reikmes ir jas sukonkretinti (atsisakyti bendro pobūdžio, pvz. miškotvarkai, viešosios paskirties rekreacijai ir poilsiui skirtų miško žemės sklypų, taip pat miestų miškų priežiūrai, apsaugai ir tvarkymui ir pan. Pažymėtina, kad dėl netinkamai ir per plačiai suformuluotų reikmių yra pasisakiusi ir Specialiųjų tyrimų tarnyba 2019 m. spalio 14 d. antikorpucinio vertinimo išvadoje. Projekto rengėjas turėtų įvertinti nurodytoje išvadoje pateiktas pastabas ir pasiūlymus bei kartu su patikslintu Projektu pateikti jų vertinimą – pakoreguoti pagal pastabas arba neatsižvelgimo ar dalinio atsižvelgimo teisinius motyvus pateikti Projekto derinimo pažymoje.

3.2. Sistemiškai peržiūrinti ir konkretizuojant reikmes turėtų būti atliktas kiekvienos jos įvertinimas – kiek ji objektyviai prisideda prie bendrų miško reikmių tenkinimo, t. y. siūlytina atsisakyti tiesiogiai miško ir miško infrastruktūros negerinančių reikmių.

3.3. Atsižvelgiant į teisėkūros sistemiskumo principą ir siekiant tinkamai įgyvendinti konstitucinį teisinės valstybės principą, reikmių sąrašas turėtų būti baigtinis.

4. Vertinant Projekto 7 straipsnio 2 dalyje (keičiamo Miškų įstatymo 11 straipsnio 1 dalies 11 punkte) nustatytą teisinį reguliavimą, pažymėtina, kad teisinio reguliavimo priemonės neatitinka Projekto aiškinamajame rašte nurodytų teiginių, taigi ir Projektu siekiamų tikslų, t. y. nors Projekto aiškinamajame rašte nurodo, kad *numatomas papildomas išimtinis atvejis, kada miško žemė gali būti paverčiama kitomis naudmenomis – kultūros paveldo objektams tvarkyti (kai jų sklypuose esantys*

miškai nesuderinami su kultūros paveldo objektų išsaugojimu), tačiau Projekte tokios sąlygos nėra, o yra įtvirtinta bendro pobūdžio nuostata, kad paversti miško žemę kitomis naudmenomis galima bet kada, jeigu žemės sklype yra kultūros paveldo objektas ir jį norima tvarkyti. Pažymėtina, kad Projekte neribojamas paverčiamo kitomis naudmenomis miško žemės plotas, nesiejama su nekilnojamojo kultūros paveldo objekto plotu ir pan.

Be to, pildant Miškų įstatymą papildomais išimtiniais atvejais, ir nustačius tokių atveju labai daug – jie (atvejai) prarastų savo išimtinumą ir toks teisinis reguliavimas nebeatitiktų Konstitucinio Teismo išaiškinimų dėl miško kaip vertybės tinkamo teisinio reguliavimo. Dėl nurodytos priežasties siūlytina pakartotinai įvertinti siūlomą nustatyti teisinį reguliavimą, taip pat pateikti argumentus, kodėl viena vertybė – kultūros paveldo objektų tvarkymas – supriešinamas ir nusveria mišką (jo išsaugojimą) kaip konstitucinę vertybę.

5. Vertinant Projekto 7 straipsnio 3 ir 4 dalis, pažymėtina, kad saugomose teritorijose bus galima paversti miško žemę kitomis naudmenomis ir Projekto rengėjas nenustato jokių apribojimų, t. y. bus galima paversti miško žemę kitomis naudmenomis net ir tuo atveju, jeigu vienas iš saugomos teritorijos steigimo tikslų bus medžiai (miškas, gamtinė aplinka). Siūlytina šiuo aspektu įvertinti siūlomą nustatyti teisinį reguliavimą, taip pat ir proporcingumo principo aspektu.

6. Projekto rengėjas nepateikė pakankamų teisinių argumentų, kodėl Projekto 7 straipsnio 5 dalyje siekiama išskirti, kad reikalavimas sumokėti piniginę kompensaciją netaikomas, kai *tvarkomi kultūros paveldo objektai*. Vertinant su kitomis reikmėmis, kai kompensacija yra nemokama, manytina, kad šis atvejis yra nepagrįstas, todėl siūlytina jo atsisakyti (nėra visuomenės ir viešo intereso tvarkybos darbams išskirti).

7. Siekiant neriboti Vyriausybės konstitucinių įgaliojimų – tvarkyti krašto reikalus ir spręsti dėl ūkinės veiklos teisinio reguliavimo keitimo, siūlytina Projekto 8 straipsnyje atsisakyti konkrečios institucijos (Valstybinė miškų tarnybos) pavadinimo nurodymo. Taip pat siūlytina sistemiškai peržiūrėti nurodyto straipsnio dėstymą (logiškai grupuojant tarpusavyje derančias nuostatas, kitas – išskiriant į atskirą dalį).

8. Projekto rengėjas turėtų detalai pagrįsti ir įvertinti, ar pagrįstai siekiama iš galiojančios Miškų įstatymo redakcijos išbraukti reikalavimą atkurti neteisėtai iškirstą mišką. Siūlytina šias nuostatas palikti (galbūt tik suvienodinant terminą, per kurį miškas turėtų būti atkurtas) (Projekto 8 straipsnis (keičiamo Miškų įstatymo 15 straipsnio 9 dalis)).

9. Teisinio aiškumo principo aspektu turėtų būti peržiūrėtas Projekto 9 straipsnis (keičiamo Miškų įstatymo 15-1 straipsnio 3 dalis, kadangi nurodytos dalies pradžioje formuluojamas reikalavimas, jog turi būti išpildytos „abi šioje dalyje nurodytos sąlygos“, tačiau vėliau viena iš sąlygų formuluojama kaip sąlyginis teiginys (su jungtuku „jeigu“).

10. Projekto rengėjas turėtų įvertinti, ar pagrįstai Projekto 9 straipsnyje (keičiamo Miškų įstatymo 15-1 straipsnio 7 dalyje (paskutinis sakiny) nustatomi įgaliojimai Valstybinės miškų tarnybos direktoriui pačiam tvirtinti kriterijus dėl pažeidimų, kurie turėtų būti laikomi mažareikšmiais. Pažymėtina, kad Viešojo administravimo įstatymas numato subjektus, kurie tokius kriterijus galėtų patvirtinti, todėl siūlytina nustatyti, kad tokius kriterijus tvirtina aplinkos ministras (siekiant išvengti korupcijos pasireiškimo galimybių).

11. Projekto 9 straipsnyje (keičiamo Miškų įstatymo 15-1 straipsnio 8 dalyje nustatoma reikalavimas – sankcija turėtų būti detalai pagrįsta Projekto aiškinamajame rašte.

Pažymėtina, kad Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad „<...> pagal Konstituciją riboti asmens teisės ir laisvės, taip pat ūkinės veiklos laisvę galima, jeigu yra laikomasi šių sąlygų: tai daroma įstatymu; apribojimai yra būtini demokratinėje visuomenėje siekiant apsaugoti kitų asmenų teisės bei laisvės ir Konstitucijoje įtvirtintas vertybes, taip pat konstituciškai svarbius tikslus; apribojimais nėra paneigiama teisių ir laisvių prigimtis bei esmė; *yra laikomasi konstitucinio proporcingumo principo* (Konstitucinio Teismo 2004 m. sausio 26 d., 2005 m. gegužės 13 d., 2010 m. vasario 26 d., 2011 m. birželio 21 d. 2014 m. gegužės 9 d. nutarimai).

12. Siekiant spręsti su galiojančiu Miškų įstatymo taikymu susijusias problemas bei kitus neaiškumus, ir siekiant tinkamai įgyvendinti teisėkūros aiškumo principą, siūlytina įvertinti, ar neturėtų būti koreguojama dabar galiojanti Miškų įstatymo 23 straipsnio 2 dalis – aiškiau reglamentuojant valstybinių miškų pareigūnų teisę (ir kartu pareigą) teikti ieškinius dėl neteisėta veika padarytos žalos atlyginimo, kai žala padaroma valstybiniais miškams – nepriklausomai nuo to, ar nurodytą mišką (žemės sklypus) atitinkama institucija valdo patikėjimo teise ar ne.

13. Nors Projekto rengėjas keičia galiojančio Miškų įstatymo 11 straipsnio atitinkamas nuostatas, tačiau turėtų būti iš esmės peržiūrėtas miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis mechanizmas. Miškų įstatymo 11 straipsnio 5 dalyje nustatyta, kad *miško žemės pavertimas kitomis naudmenomis turi būti suplanuotas vietovės lygmens bendruosiuose planuose arba specialiojo teritorijų planavimo dokumentuose, arba detaliuosiuose planuose, arba žemės valdos projektuose*. Tačiau santykis tarp teritorijų planavimo dokumento sprendinių ir miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis procedūrų Miškų įstatyme nėra tinkamai sureglamentuotas.

Pažymėtina, ir tai, kad pagal galiojančias teisės aktų nuostatas šiuo metu bandoma įtvirtinti ydingą teisinę praktiką, kai, pvz. Vyriausybei patvirtinus teritorijų planavimo dokumentą su sprendiniais, nustatančiais miško žemės pavertimą kitomis naudmenomis, po to Vyriausybei tenka pareiga dar kartą (formaliai) priimti sprendimą dėl miško žemės pavertimo (nesudarant galimybės iš viso spręsti dėl paverčiamų kitomis naudmenomis plotų – iš esmės toks teisės aktas tampa formalus ir sukuria nereikalingą teisėkūrinę našą Vyriausybei). Pastebėtina ir tai, kad miško žemės plotus kartu su schemomis parengia ir kompensaciją apskaičiuoja Valstybinė miškų tarnyba, o Vyriausybei tokiu

atveju „tenka“ pareiga tik „perpatvirtinti“ nurodytos institucijos pateiktus dokumentus (pažymas su juose pateikta informacija). Siūlytina tokio ydingo teisinio reguliavimo atsisakyti, aiškiau – Projekte reglamentuojant miško žemės pavertimo kitomis naudmenomis procedūras, atsisakant perteklinių kai kurių institucijų dalyvavimo (reikalavimo priimti formalius sprendimus).

Teisės grupės vyresnioji patarėja

Eglė Izokaitytė

