



LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS

PAŽYMA DĖL TYRIMO SEIMO KONTROLIERIAUS INICIATYVA

2020-12-23 Nr. 4D-2020/2-277
Vilnius

TYRIMO ESMĖ

1. Seimo kontrolierė Milda Vainiutė, atsižvelgdama į Lietuvos Respublikos Konstitucijos 73 straipsnį bei vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 3 straipsniu bei 13 straipsnio 3 dalimi (jeigu Seimo kontrolierius nustatė pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeistų žmogaus teisių ir laisvių požymių iš visuomenės informavimo priemonių bei iš kitų šaltinių, Seimo kontrolierius gali pradėti tyrimą savo iniciatyva), 2020-03-03 sprendimu Nr. 4D-2020/2-277 (toliau vadinama – Sprendimas) pradėjo tyrimą savo iniciatyva dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių administracijų pareigūnų veiklos (neveikimo) organizuojant daugiabučių namų bendrojo naudojimo objektų valdytojų veiklos kontrolės ir priežiūros funkcijos tinkamą vykdymą Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme, Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos bei savivaldybių tarybų nustatyta tvarka nuo 2020-01-01.

2. Sprendimas priimtas atsižvelgus į tai, kad:

2.1. Seimo kontrolierės 2020-02-05 pažymoje dėl skundo prieš Šiaulių rajono savivaldybės administraciją Nr. 4D-2019/2-1405 buvo atkreiptas šios savivaldybės pareigūnų dėmesys į tai, kad jų dar 2019 m. spalio mėn. patvirtintos taisyklės neatitinka naujos Butų ir kitų patalpų savininkų bendrijų valdymo organų, jungtinės veiklos sutartimi įgaliotų asmenų ir savivaldybės vykdomosios institucijos paskirtų bendrojo naudojimo objektų administratorių veiklos, susijusios su įstatymų ir kitų teisės aktų jiems priskirtų funkcijų vykdymu, priežiūros ir kontrolės pavyzdinių taisyklių (toliau citatose ir tekste vadinama – Pavyzdinės taisyklės) redakcijos, kuri įsigaliojo nuo 2020-01-01, nes Pavyzdinės taisyklės prieš jų įsigaliojimą buvo pakeistos 2012-12-20, ir pateikta rekomendacija pakeisti naujai patvirtintas Šiaulių rajono savivaldybės taisykles. Savivaldybė, pranešdama apie rekomendacijos vykdymo rezultatus, vėl nurodė 2019 m. spalio mėn. patvirtintas taisykles ir tik po papildomų paaiškinimų pripažino, kad šios savivaldybės patvirtintos taisyklės keistinos, todėl įsipareigojo teikti 2020 m. kovo mėn. tarybos posėdžiui tvirtinti taisyklių pakeitimą.

2.2. Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnyje nustatyta: „1. Teisėkūros principai išreiškia tam tikrus imperatyvius reikalavimus, keliamus teisėkūroje dalyvaujantiems subjektams, siekiant sukurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą. 2. Teisėkūroje vadovaujamosi šiais principais: [...] 3) pagarbos asmens teisėms ir laisvėms, reiškiančiu, kad teisės aktų nuostatos turi užtikrinti ir negali paneigti [...] Lietuvos Respublikos įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytų asmens teisių ir laisvių, teisėtų interesų; [...] 6) aiškumo, reiškiančiu, kad teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti logiškas, nuoseklus, glaustas, suprantamas, tikslus, aiškus ir nedviprasmiškas; 7) sistemiškumo, reiškiančiu, kad teisės normos turi derėti tarpusavyje, žemesnės teisinės galios teisės aktai neturi prieštarauti aukštesnės teisinės galios teisės aktams, įstatymo įgyvendinamieji teisės aktai turi būti rengiami ir priimami taip, kad įsigaliojusių kartu su įstatymu ar atskiromis jo nuostatomis, kurias šie teisės aktai įgyvendina“ (šios ir kitų citatų kalba netaisyta).

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos 6 straipsnio 1 dalies 42 punkte nustatyta, kad viena iš savarankiškųjų savivaldybių funkcijų yra „butų ir kitų patalpų savininkų bendrijų valdymo organų, jungtinės veiklos sutartimi įgaliotų asmenų ir savivaldybės vykdomosios institucijos paskirtų bendrojo naudojimo objektų administratorių veiklos, susijusios su įstatymų ir kitų teisės aktų jiems priskirtų funkcijų vykdymu, priežiūra ir kontrolė pagal Vyriausybės įgalios institucijos patvirtintas pavyzdines taisykles“ (toliau vadinama – Priežiūros funkcija). Šio įstatymo 30 straipsnio 2 dalyje nustatyta: „2. Savivaldybės administracija: 1) savivaldybės teritorijoje organizuoja ir kontroliuoja savivaldybės institucijų sprendimų įgyvendinimą arba pati juos įgyvendina; 6) rengia savivaldybės institucijų sprendimų ir potvarkių projektus; [...]“ Vietos savivaldos įstatymo 29 straipsnyje nustatyta: „1. Savivaldybės vykdomoji institucija (vykdomosios institucijos) – savivaldybės administracijos direktorius [...]. Savivaldybės administracijos direktorius pavaldus savivaldybės tarybai, atskaitingas savivaldybės tarybai ir merui. 2. Savivaldybės administracijos direktorius vadovauja savivaldybės administracijai. [...] 8. Savivaldybės administracijos direktorius: 1) tiesiogiai ir asmeniškai atsako už įstatymų, Vyriausybės ir savivaldybės tarybos sprendimų įgyvendinimą savivaldybės teritorijoje jo kompetencijai priskirtais klausimais; [...]“

Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2019-06-11 įsakymu Nr. D1-358 (toliau vadinama – Įsakymas-1) pakeistas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2014-07-24 įsakymas Nr. D1-612 „Dėl Butų ir kitų patalpų savininkų bendrijų valdymo organų, jungtinės veiklos sutartimi įgaliotų asmenų ir savivaldybės vykdomosios institucijos paskirtų bendrojo naudojimo objektų administratorių veiklos, susijusios su įstatymų ir kitų teisės aktų jiems priskirtų funkcijų vykdymu, priežiūros ir kontrolės pavyzdinių taisyklių patvirtinimo“ ir jis išdėstytas nauja redakcija, kurioje nurodyta:

- „1. Tvirtinu Pavyzdines taisykles [...]“;

- „2. Rekomenduoju savivaldybių taryboms patvirtinti Butų ir kitų patalpų savininkų bendrijų valdymo organų, jungtinės veiklos sutartimi įgaliotų asmenų ir savivaldybės vykdomosios institucijos paskirtų bendrojo naudojimo objektų administratorių veiklos, susijusios su įstatymų ir kitų teisės aktų jiems priskirtų funkcijų vykdymu, priežiūros ir kontrolės taisykles“ (toliau citatose ir tekste vadinama – Savivaldybių (-ės) taisyklės);

- „3. Nustatau, kad šis įsakymas įsigalioja 2020-01-01.“

Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2019-12-20 įsakymu Nr. D1-770 (toliau vadinama – Įsakymas-2) pakeistos Pavyzdinės taisyklės, išdėstytos nauja redakcija Įsakymu-1 (pakeisti Pavyzdinių taisyklių 13, 14, 30 punktai bei išdėstyta nauja Pavyzdinių taisyklių priedo – Daugiabučio namo bendrojo naudojimo objektų valdytojo veiklos patikrinimo akto formos – redakcija) (toliau citatose ir tekste vadinama – Forma).

2020-01-01 įsigaliojo Įsakymu-1 patvirtinta ir Įsakymu-2 pakeista Pavyzdinių taisyklių redakcija.

2.3. Valdytojų veiklos kontrolė ir priežiūra tampa vis aktualesnė (pvz., dėl planuojamos / vykdomos daugiabučių namų renovacijos), viešojo administravimo subjektų veikla turi būti aiški ir nedviprasmiška tiek patiems viešojo administravimo funkcijas vykdančioms pareigūnams, tiek suinteresuotiems geru viešuoju administravimu asmenims (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2007-11-05 nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵-990/2007). Tam, kad savivaldybės tinkamai vykdytų Priežiūros funkciją pagal Vietos savivaldos įstatymą ir Pavyzdines taisykles, savivaldybių tarybos turėtų patvirtinti savivaldybių administracijų pareigūnų parengtas naujas Savivaldybių taisykles, atitinkančias Įsakymu-2 pakeistas ir 2020-01-01 įsigaliojusias Pavyzdines taisykles.

2.4. Įsakymu-2 patvirtinti Pavyzdinių taisyklių naujos redakcijos pakeitimai yra esminiai (padaryti dar neįsigaliojus Įsakymu-1 patvirtintai naujai redakcijai pagal 2019 m. pab. suformuotą teismų praktiką, pvz., vietoje reikalavimų valdytojui teikiamos rekomendacijos, valdytojo veiklos patikrinimo aktas (toliau citatose ir tekste vadinama – Aktas) neskūstinas teismui, pakeista ir Forma), šiais klausimais Seimo kontrolierė ne kartą pasisakė pažymose, jie buvo nagrinėjami ir Seimo kontrolieriaus tyrimo savo iniciatyva dėl Aplinkos ministerijos veiksmų (neveikimo) tobulinant šios srities teisinį reglamentavimą metu.

2.5. Nuo to, kaip savivaldybės 2020 metais vykdys Priežiūros funkciją, priklausau, ar nebus pažeistos valdytojų ir kitų suinteresuotų asmenų teisės ir teisėti interesai (preliminariais Teisės aktų registro [toliau citatose ir tekste vadinama – TAR] duomenimis, galimai tik keletas savivaldybių yra pasitvirtinusios savo taisykles, kurios atitinka Įsakymu-2 pakeistą naują Pavyzdinių taisyklių redakciją).

3. Pažymėtina, kad šio tyrimo tikslas – nustatyti, ar savivaldybių administracijų pareigūnų veikloje nėra vilkinimo ir biurokratizmo požymių, organizuojant pasirengimą tinkamam Priežiūros funkcijos vykdymui nuo 2020-01-01, t. y., ar inicijuotas savivaldybių atitinkamų taisyklių patvirtinimas pagal Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2019-06-11 įsakymu Nr. D1-358 patvirtintą Pavyzdinių taisyklių naują redakciją, įsigaliojusią nuo 2020-01-01:

- 1) ar patvirtintos atitinkamos savivaldybių taisyklės, atsižvelgiant į tai, kad nuo 2020-01-01 įsigaliojo nauja Pavyzdinių taisyklių redakcija;
- 2) jeigu atitinkamos savivaldybių taisyklės patvirtintos, ar jos atitinka būtent 2019-12-20 pakeistą 2019-06-11 patvirtintą naują Pavyzdinių taisyklių redakciją.

TYRIMAS IR IŠVADOS

4. Seimo kontrolierė kreipėsi į savivaldybes, prašydama informuoti, ar savivaldybė yra pasirengusi tinkamam Priežiūros funkcijos vykdymui nuo 2020-01-01, t. y., ar inicijuotas Savivaldybės taisyklių patvirtinimas pagal Pavyzdinių taisyklių naują redakciją, įsigaliojusią nuo 2020-01-01: 1) ar yra patvirtintos naujos Savivaldybės taisyklės, atsižvelgiant į tai, kad nuo 2020-01-01 įsigaliojo nauja Pavyzdinių taisyklių redakcija; jeigu ne – nurodyti priežastis, jeigu taip – jas pateikti; 2) jeigu naujos Savivaldybės taisyklės patvirtintos, ar jos atitinka būtent 2019-12-20 Įsakymu-2 pakeistą 2019-06-11 patvirtintą naują Pavyzdinių taisyklių redakciją; jeigu ne – nurodyti priežastis; 3) tuo atveju, jeigu savivaldybė nėra patvirtinusi naujų Savivaldybės taisyklių arba patvirtintos Savivaldybės taisyklės neatitinka Įsakymu-2 patvirtintų Pavyzdinių taisyklių reikalavimų, informuoti, ar naujas Savivaldybės taisyklių projektas yra pateiktas Savivaldybės tarybai tvirtinti, jeigu ne – nurodyti priežastis ir informuoti, kada tai bus atlikta.

Tyrimui reikšmingos faktinės aplinkybės

5. Savivaldybių Seimo kontrolieriui pateikta informacija bei informacija surinkta iš viešai skelbiamos informacijos apie savivaldybių tarybų patvirtintus norminius teisės aktus (TAR) nurodyta šios pažymos priede (lentelėje).

Tyrimui reikšmingi Lietuvos Respublikos teisės aktai

6. Įstatymai

6.1. *Seimo kontrolierių įstatymo:*

6.1.1. *3 straipsnis* – „Seimo kontrolierių veiklos tikslai: 1) ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinantį žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms; [...]“;

6.1.2. *13 straipsnio 3 dalis* – „[...] Jeigu skundas gautas žodžiu, telefonu arba Seimo kontrolierius nustatė pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeistų žmogaus teisių ir laisvių požymių iš visuomenės informavimo priemonių bei iš kitų šaltinių, Seimo kontrolierius gali pradėti tyrimą savo iniciatyva“;

6.1.3. *22 straipsnis* – „1. Seimo kontrolierius, atlikęs tyrimą, priima sprendimą: [...] 3) nutraukti skundo tyrimą. [...]. 3. Skundo tyrimas nutraukiamas, jei tyrimo metu išnyksta skundžiamos aplinkybės arba, tarpininkaujant Seimo kontrolieriui, skunde keliamos problemos išsprendžiamos gera valia, taip pat kitais šio įstatymo nustatytais atvejais.“

6.2. *Vietos savivaldos įstatymo:*

6.2.1. *4 straipsnis* – „Pagrindiniai principai, kuriais grindžiama vietos savivalda, yra: [...] 2) savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją; [...] 4) savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai. Savivaldybės vykdomųjų institucijų sprendimai turi būti grindžiami įstatymais, Vyriausybės ir (arba) savivaldybės tarybos sprendimais; [...] 6) savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo. Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus; 7) savivaldybių ir valstybės interesų derinimo tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus; [...] 10) veiklos skaidrumo. Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla turi būti aiški ir suprantama savivaldybės gyventojams, kurie tuo domisi, jiems sudaromos sąlygos gauti paaiškinimus, kas ir kodėl daroma; [...] 12) reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę. Savivaldybės gyventojai ar jų atstovai turi teisę susipažinti su savivaldybės institucijų sprendimų projektais ir priimtais sprendimais, gauti viešus ir motyvuotus atsakymus į pareikštą nuomonę apie savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų ar atskirų valstybės tarnautojų darbą; [...]“;

6.2.2. *6 straipsnio 1 dalis* – viena iš savivaldybių savarakiškųjų funkcijų yra „42) butų ir kitų patalpų savininkų bendrijų valdymo organų, jungtinės veiklos sutartimi įgaliotų asmenų ir savivaldybės vykdomosios institucijos paskirtų bendrojo naudojimo objektų administratorių veiklos, susijusios su įstatymų ir kitų teisės aktų jiems priskirtų funkcijų vykdymu, priežiūra ir kontrolė pagal Vyriausybės įgaliotos institucijos patvirtintas pavyzdines taisykles“;

6.2.3. *29 straipsnis* – pacituotas pažymos 2.2 punkte;

6.2.4. *30 straipsnio 2 dalis* – pacituota pažymos 2.2 punkte.

6.3. *Teisėkūros pagrindų įstatymo:*

6.3.1. *3 straipsnis* – pacituotas pažymos 2.2 punkte;

6.3.2. *6 straipsnis* – „1. TAR skirtas šio straipsnio 2 dalyje nurodytų TAR objektų registravimui, skelbimui, apskaitai, sisteminimui ir informacijos teikimui. 2. TAR objektai yra: [...] 16) savivaldybių institucijų norminiai teisės aktai, taip pat savivaldybių merų priimami teisės aktai, kuriuos skelbti TAR privaloma pagal teisės aktus; [...]“;

6.3.3. *19 straipsnis* – „1. Šio įstatymo 6 straipsnio 2 dalies 1–18 punktuose nurodyti teisės aktai registruojami ir oficialiai skelbiami TAR. 2. Teisės aktų nustatytus įgaliojimus turinčio subjekto pasirašytas teisės aktas, kuris yra TAR objektas, ne vėliau kaip kitą darbo dieną po pasirašymo įregistruojamas ir paskelbiamas TAR [...]“;

6.3.4. *20 straipsnis* – „1. Norminis teisės aktas įsigalioja kitą dieną po oficialaus paskelbimo TAR, jeigu pačiame teisės akte nenumatyta vėlesnė įsigaliojimo data [...]“.

7. Kiti teisės aktai

7.1. *Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2019-06-11 įsakymu Nr. D1-358 (Įsakymas-1) pakeistame Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2014-07-24 įsakyme Nr. D1-612 „Dėl Butų ir kitų patalpų savininkų bendrijų valdymo organų, jungtinės veiklos sutartimi įgaliotų asmenų ir savivaldybės vykdomosios institucijos paskirtų bendrojo naudojimo objektų administratorių veiklos, susijusios su įstatymų ir kitų teisės aktų jiems priskirtų funkcijų vykdymu, priežiūros ir kontrolės pavyzdinių taisyklių patvirtinimo“* (Pavyzdinės taisyklės nuo 2014 metų iki 2019 metų keistos šiais įsakymais: 2015-01-13 Nr. D1-23, 2016-11-11 Nr. D1-745) nustatyta:

7.1.1. „1. Tvirtinu Pavyzdines taisykles [...]“;

7.1.2. „2. **Rekomenduoju savivaldybių taryboms** patvirtinti Butų ir kitų patalpų savininkų bendrijų valdymo organų, jungtinės veiklos sutartimi įgaliotų asmenų ir savivaldybės vykdomosios institucijos paskirtų bendrojo naudojimo objektų administratorių veiklos, susijusios su įstatymų ir kitų teisės aktų jiems priskirtų funkcijų vykdymu, priežiūros ir kontrolės taisykles“ (toliau vadinama – Rekomendacija);

7.1.3. „3. Nustatau, kad šis įsakymas įsigalioja 2020-01-01.“

7.2. *Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2019-06-11 įsakymu Nr. D1-358 (Įsakymas-1) patvirtintoje Pavyzdinių taisyklių naujoje redakcijoje, kuri turėjo įsigalioti 2020-01-01, buvo nustatyta:*

7.2.1. „13. Planinis patikrinimas užbaigiamas Akto surašymu, kurio pavyzdinė forma pateikta pavyzdinių taisyklių priede. Akte **nurodomi reikalavimai** ir 20 darbo dienų terminas nustatytiems trūkumams pašalinti, išskyrus atvejus, kai nustatytus trūkumus valdytojas pašalina kontrolieriaus akivaizdoje. Tokiu atveju, kai nustatytiems trūkumams pašalinti yra būtina sušaukti patalpų savininkų susirinkimą, akte nurodomas 40 darbo dienų terminas nustatytiems trūkumams pašalinti. Aktas surašomas 2 egzemplioriais. Vienas pasirašytinai įteikiamas valdytojui, antras saugomas savivaldybės vykdomosios institucijos teisės aktų nustatyta tvarka. Kai valdytojas (atstovas) atsisako aktą pasirašyti, savivaldybės vykdomoji institucija ne vėliau kaip per 3 darbo dienas nuo akto surašymo dienos aktą valdytojui išsiunčia pavyzdinių taisyklių 26 punkte nustatytu būdu“;

7.2.2. „30. Savivaldybės administracijos direktoriaus ar jo įgalioto asmens, taip pat kontrolieriaus **sprendimai** gali būti skundžiami Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka“;

7.2.3. Priedas – Daugiabučio namo bendrojo naudojimo objektų valdytojo veiklos patikrinimo akto forma (Forma):

„(Daugiabučio namo bendrojo naudojimo objektų valdytojo veiklos patikrinimo akto forma)

_____ (viešojo administravimo subjekto pavadinimas)

DAUGIABUČIO NAMO BENDROJO NAUDOJIMO OBJEKTŲ VALDYTOJO VEIKLOS PATIKRINIMO AKTAS

20 __ m. _____ d. Nr.

_____ (surašymo vieta)

Aš, daugiabučių namų bendrojo naudojimo objektų valdytojų veiklos priežiūros ir kontrolės vykdytojas _____, _____ patikrinimo metu patikrinau _____ (pareigos, vardas, pavardė) _____ (planinio, neplaninio) _____ (valdytojo vardas, pavardė [...]) veiklą, susijusią su įstatymų ir kitų teisės aktų jam priskirtų funkcijų vykdymu, ir n u s t a č i a u:

1. Bendrojo naudojimo objektų valdytojas atsakingas už _____ administravimą.
2. Bendrojo naudojimo objektų valdytojas pateikė šiuos dokumentus (nereikalingą nubraukti):

DOKUMENTO PAVADINIMAS	PATEIKĖ	NEPATEIKĖ	PASTABOS
2.1. valdytojo paskyrimo ar išrinkimo dokumentą (paskyrimo aktas, protokolą)	TAIP	NE	
2.2. butų ir kitų patalpų savininkų sąrašą	TAIP	NE	
2.3. bendrijos narių sąrašą	TAIP	NE	
2.4. bendrojo naudojimo objektų aprašą	TAIP	NE	
2.5. metinį namo priežiūros ūkinį-finansinį planą	TAIP	NE	
2.6. ilgalaikį namo atnaujinimo planą [...]	TAIP	NE	

3. Bendrojo naudojimo objektų valdytojo veiklos aprašymas ir įvertinimas (aprašoma, kaip valdytojas vykdo pavestas funkcijas, kokie nustatyti veiklos trūkumai): _____

4. Nustatyti pažeidimai, kuriuos bendrojo naudojimo objektų valdytojas nedelsdamas pašalino: _____

5. Rekomendacijos: _____

6. Reikalavimai (nurodomi veiklos trūkumai ir įpareigojimas juos pašalinti): _____

Šis aktas gali būti skundžiamas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka. [...].“

7.3. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2019-12-20 įsakymu Nr. D1-770 (Įsakymas-2) buvo pakeista Įsakymu-1 patvirtinta, bet dar neįsigaliojusi Pavyzdinių taisyklių redakcija (13, 14, 30 punktai ir priedas; įsigaliojo nuo 2020-01-01):

7.3.1. „13. Planinis patikrinimas užbaigiamas Daugiabučio namo bendrojo naudojimo objektų valdytojo veiklos patikrinimo akto (toliau – aktas) surašymu, kurio pavyzdinė forma pateikta pavyzdinių taisyklių priede. Akte **nurodomi valdytojo pateikti dokumentai, trūkumai, kuriuos valdytojas nedelsdamas pašalino, aprašoma valdytojo veikla, jos įvertinimas, rekomendacijos, informuojama apie pradėtą administracinio nusižengimo teiseną dėl patikrinimo metu nustatytų valdytojo veiklą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimų**. Aktas surašomas 2 egzemplioriais.

Vienas pasirašytinai įteikiamas valdytojui, antras saugomas savivaldybės vykdomosios institucijos teisės aktų nustatyta tvarka“;

7.3.2. „14. Kai valdytojas (atstovas) atsisako aktą pasirašyti, savivaldybės vykdomoji institucija ne vėliau kaip per 3 darbo dienas nuo akto surašymo dienos aktą valdytojui išsiunčia pavyzdinių taisyklių 26 punkte nustatyta būdu“;

7.3.3. „30. Savivaldybės administracijos direktoriaus ar jo įgalioto asmens, taip pat kontrolieriaus *veiksmai ar neveikimas* gali būti skundžiami Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka“;

7.3.4. Priedas – Daugiabučio namo bendrojo naudojimo objektų valdytojo veiklos patikrinimo akto forma (nauja redakcija):

„(Daugiabučio namo bendrojo naudojimo objektų valdytojo veiklos patikrinimo akto forma)

(viešojo administravimo subjekto pavadinimas)

**DAUGIABUČIO NAMO BENDROJO NAUDOJIMO OBJEKTŲ VALDYTOJO
VEIKLOS PATIKRINIMO AKTAS**

20 __ m. _____ d. Nr.

(surašymo vieta)

[...] 4. Nustatyti pažeidimai, kuriuos bendrojo naudojimo objektų valdytojas nedelsdamas pašalino: _____

5. *Rekomendacijos*: _____

6. Informavimas apie pradėtą administracinio nusižengimo teiseną dėl patikrinimo metu nustatytų valdytojo veiklą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimų (ši informacija pildoma, jei patikrinimo metu nustatyta pažeidimų): _____

Priežiūros ir kontrolės vykdytojas (kontrolierius) _____ (parašas) _____ (vardas ir pavardė)

Aktą gavau: _____ (parašas) _____ (bendrojo naudojimo objektų valdytojo (atstovo) vardas ir pavardė).“

Tyrimui reikšminga Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo praktika

8. *Konstitucinio Teismo praktika – 2001-07-12 nutarimas* – „vienas iš esminių Konstitucijoje įtvirtinto teisinės valstybės principo elementų yra teisinio saugumo principas. Jis reiškia valstybės pareigą užtikrinti teisinio reguliavimo tikrumą ir stabilumą, apsaugoti teisinių santykių subjektų teises, taip pat įgytas teises, gerbti teisėtus interesus bei teisėtus lūkesčius. Principo paskirtis – laiduoti asmens pasitikėjimą savo valstybe ir teise.“

Analizuojant šį principą pažymėtini du aspektai. Pirma, teisinio saugumo imperatyvas suponuoja tam tikrus privalomus reikalavimus pačiam teisiniam reguliavimui. Jis privalo būti aiškus ir darnus, teisės normos turi būti formuluojamos tiksliai. Žemesnio lygmens teisės aktai neturi prieštarauti aukštesnio lygmens teisės aktams, ir joks teisės aktas negali prieštarauti Konstitucijai. Teisės norminiai aktai turi būti nustatyta tvarka paskelbiami, ir su jais turi turėti galimybę susipažinti visi teisinių santykių subjektai. Antra, šis principas apima ir keletą reikalavimų, susijusių su teisinio reguliavimo galiojimu. Pagal šį principą teisinį reguliavimą galima keisti tik laikantis iš anksto nustatytos tvarkos ir nepažeidžiant Konstitucijos principų ir normų, būtina *inter alia* laikytis principo *lex retro non agit*, teisinio reguliavimo pataisomis negalima paneigti asmens teisėtų interesų ir teisėtų lūkesčių, turi būti užtikrinamas jurisprudencijos tęstinumas. Teisinio saugumo principo turi laikytis visos valstybinės valdžios institucijos, [...].“

Tyrimo išvados

9. Kaip buvo nurodyta pirmiau, šis tyrimas, be kita ko, buvo pradėtas siekiant nustatyti, ar savivaldybių administracijų pareigūnų veikloje nėra vilkinimo ir biurokratizmo požymių, organizuojant pasirengimą tinkamam Priežiūros funkcijos vykdymui nuo 2020-01-01, t. y., ar inicijuotas Savivaldybių taisyklių patvirtinimas pagal Įsakymu-1 patvirtintą Pavyzdinių taisyklių naują redakciją, įsigaliojusią nuo 2020-01-01: ar patvirtintos Savivaldybių taisyklės, atsižvelgiant į

tai, kad nuo 2020-01-01 įsigaliojo nauja Pavyzdinių taisyklių redakcija; jeigu Savivaldybių taisyklės patvirtintos, ar jos atitinka būtent Įsakymu-2 pakeistą iki jos įsigaliojimo naują Pavyzdinių taisyklių redakciją.

10. Vadovaujantis teisiniu reglamentavimu bei remiantis teismų praktika (pažymos 6–8 paragrafai):

10.1. Vietos savivaldos įstatymu (pažymos 6.2 punktas), Įsakymu-1 (pažymos 7.1 punktas) ir Teisėkūros pagrindų įstatymu (pažymos 6.3 punktas):

10.1.1. savivaldybės turi vykdyti Priežiūros funkciją pagal Pavyzdines taisykles;

10.1.2. savivaldybės savo veikloje turi vadovautis savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją, savivaldybių vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai, savivaldybių veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo, savivaldybių ir valstybės interesų derinimo tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus, veiklos skaidrumo, reagavimo į savivaldybių gyventojų nuomonę ir kitais principais (savivaldybių vykdomųjų institucijų sprendimai turi būti grindžiami įstatymais, Vyriausybės ir (arba) savivaldybės tarybos sprendimais, savivaldybių institucijų veikla, priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus, savivaldybių institucijų veikla turi būti aiški ir suprantama savivaldybių gyventojams, kurie tuo domisi, jiems sudaromos sąlygos gauti paaiškinimus, kas ir kodėl daroma, savivaldybių gyventojai turi teisę susipažinti su savivaldybių institucijų sprendimų projektais ir priimtais sprendimais);

10.1.3. savivaldybių administracijos rengia savivaldybės tarybų sprendimų projektus, savivaldybių administracijų direktoriai tiesiogiai ir asmeniškai atsako už įstatymų, kitų teisės aktų įgyvendinimą savivaldybės teritorijoje jo kompetencijai priskirtais klausimais;

10.2. Teisėkūros pagrindų įstatymu (pažymos 6.3 punktas) ir Konstitucinio Teismo praktika (pažymos 8 paragrafas) – Savivaldybės teisėkūroje turi vadovautis:

10.2.1. teisinio saugumo principu, kurio paskirtis – laiduoti asmens pasitikėjimą savo valstybe ir teise, apsaugoti teisinių santykių subjektų teises, taip pat įgytas teises, gerbti teisėtus interesus bei teisėtus lūkesčius. Teisinis reguliavimas privalo būti aiškus ir darnus, teisės normos turi būti formuluojamos tiksliai (savivaldybių veikla vykdant Priežiūros funkciją turi būti aiški, nedviprasmiška), savivaldybių teisės aktai neturi prieštarauti aukštesnio lygmens teisės aktams (šiuo atveju – Pavyzdinėms taisyklėms);

10.2.2. teisėkūros aiškumo, sistemiskumo principais, reiškiančiais tam tikrus imperatyvius reikalavimus, keliamus teisėkūroje dalyvaujantiems subjektams (šiuo atveju – savivaldybėms), siekiant sukurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą, teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti logiškas, nuoseklus, glaustas, suprantamas, tikslus, aiškus ir nedviprasmiškas, teisės normos turi derėti tarpusavyje, žemesnės teisinės galios teisės aktai neturi prieštarauti aukštesnės teisinės galios teisės aktams, savivaldybių norminiai teisės aktai skelbiami TAR ir paprastai įsigalioja kitą dieną po jų oficialaus paskelbimo TAR.

Taigi, manytina, kad savivaldybių administracijos (atsižvelgdamos į pirmiau nurodytus teisėkūros principų reikalavimus bei į tai, kad savivaldybių administracijų sprendimai turi būti grindžiami įstatymais, Vyriausybės ir (arba) savivaldybės tarybos sprendimais, savivaldybių administracijų veikla turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus, turi būti aiški ir suprantama savivaldybių gyventojams, savivaldybių gyventojai turi teisę susipažinti su savivaldybių tarybų sprendimų projektais ir priimtais sprendimais) turėjo parengti savivaldybių tarybų sprendimų projektus dėl Vyriausybės įgaliotos institucijos Rekomendacijos patvirtinti Savivaldybių taisykles įgyvendinimo / neįgyvendinimo (kad savivaldybių tarybos atitinkamus sprendimus galėtų priimti iki 2020-01-01), t. y., patvirtinti Savivaldybių taisykles atsižvelgus į Pavyzdinių taisyklių reikalavimus arba priimti sprendimą, kad, vykdant Priežiūros funkciją, bus tiesiogiai vadovaujamasi Pavyzdinėmis taisyklėmis, ir paskelbti šiuos sprendimus TAR;

10.3. Pavyzdinėmis taisyklėmis (galiojančiomis nuo 2020-01-01):

10.3.1. Savivaldybių taisyklėse (ne priede – Formoje) turi būti nustatyta:

10.3.1.1. *Akto turinys* (galiojančių Pavyzdinių taisyklių 13 punktas);

10.3.1.2. kad valdytojui teikiamos *tik rekomendacijos (ne – reikalavimai)* (galiojančių Pavyzdinių taisyklių 13 punktą);

10.3.1.3. kad skundžiami ne Savivaldybės administracijos direktoriaus ar jo įgalioto asmens, taip pat kontrolieriaus *sprendimai, o jų veiksmai ar neveikimas* (galiojančių Pavyzdinių taisyklių 30 punktą);

10.3.2. Savivaldybių taisyklių priede (Formoje) turi būti:

10.3.2.1. 6 punkte nurodyti ne „Reikalavimai: [...]“, o „**6. Informavimas apie pradėtą administracinio nusižengimo teiseną dėl patikrinimo metu nustatytą valdytojo veiklą reglamentuojančių teisės aktų pažeidimų (ši informacija pildoma, jei patikrinimo metu nustatyta pažeidimų)** [...]“;

10.3.2.2. panaikinta nuostata, kad „Šis aktas gali būti skundžiamas [...]“.

11. Apibendrinus savivaldybių Seimo kontrolieri pateiktus duomenis ir / arba šio tyrimo metu išnagrinėtus TAR duomenis, nurodytus pažymos priede, konstatuotina:

11.1. nei viena savivaldybė nebuvo tinkamai pasirengusi Priežiūros funkciją vykdyti teisės aktuose nustatyta tvarka nuo 2020-01-01 (pasitvirtinusi Savivaldybės taisykles, atitinkančias nuo 2020-01-01 galiojančias Pavyzdines taisykles):

11.1.1. 21.7 proc. Savivaldybių (13-a) vėliausias Savivaldybių taisyklių redakcijas yra patvirtinusios iki šio tyrimo pradžios (2014-01-20–2020-02-26), iš jų 7-ios neatitinka Įsakymu-1 ir Įsakymu-2 patvirtintų Pavyzdinių taisyklių reikalavimų (žr. pažymos 11.2 punktą). Taigi, **tik 10 proc. Savivaldybių (6-ios) buvo pasirengusios Priežiūros funkciją vykdyti teisės aktuose nustatyta tvarka iki šio tyrimo pradžios (2020-03-03);**

11.1.2. 73.3 proc. savivaldybių (44-ios) savo taisykles pakeitė po to, kai gavo informaciją iš Seimo kontrolierės dėl šio tyrimo (2020-04-08–2020-10-22), nors Savivaldybių taisyklės, neprieštaraujančios Pavyzdinėms taisyklėms, galiojančioms nuo 2020-01-01, turėjo įsigaloti 2020-01-01.

Pažymėtina, kad 6-ios iš naujų Savivaldybių taisyklių redakcijų, patvirtintų šio tyrimo metu, neatitinka Įsakymu-1 ir Įsakymu-2 patvirtintų Pavyzdinių taisyklių reikalavimų (žr. pažymos 11.2 punktą).

11.1.3. 5 proc. savivaldybių (3-ys) galimai neturi Savivaldybės taisyklių (žr. pažymos 11.3 punktą);

11.2. neatitinka šiuo metu galiojančių Pavyzdinių taisyklių reikalavimų 14-a Savivaldybių taisyklių:

11.2.1. *Alytaus rajono savivaldybės taisyklės* (patvirtintos 2019-12-19, t. y., iki 2020-12-20 Įsakymu-2 patvirtintų naujos redakcijos Pavyzdinių taisyklių pakeitimo) nepakeistos pagal Įsakymą-2;

11.2.2. *Biržų rajono savivaldybės taisyklės* (patvirtintos 2019-09-26, t. y., iki 2020-12-20 Įsakymu-2 patvirtintų naujos redakcijos Pavyzdinių taisyklių pakeitimo) nepakeistos pagal Įsakymą-2;

11.2.3. *Elektrėnų savivaldybės taisyklės* (patvirtintos 2019-06-07, t. y., iki 2020-12-20 Įsakymu-2 patvirtintų naujos redakcijos Pavyzdinių taisyklių pakeitimo) nepakeistos pagal Įsakymą-2;

11.2.4. *Jurbarko rajono savivaldybės taisyklių* (patvirtintų 2020-04-30) 13 punktą neatitinka Įsakymą-2 pakeitimų (nepagrįstai nėra nustatytas visas Akto turinys, t. y., nenustatyta, kad valdytojui teikiamos rekomendacijos);

11.2.5. *Kalvarijos savivaldybės taisyklės* (patvirtintos 2014-01-29) nepakeistos pagal po 2014 metų patvirtintas Pavyzdinių taisyklių redakcijas ir jų pakeitimus;

11.2.6. *Kazlų Rūdos savivaldybės taisyklės* (patvirtintos 2017-01-25) nepakeistos pagal Įsakymą-1 ir Įsakymą-2;

11.2.7. *Prienujų rajono savivaldybės taisyklių* (patvirtintų 2020-05-28) priedo Formos dalis („6. Reikalavimai [...] Šis aktas gali būti skundžiamas [...] administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka“) neatitinka Savivaldybės taisyklių 13 ir 31 punkto reikalavimų bei Pavyzdinių taisyklių priedo nuostatų;

11.2.8. *Šakių rajono savivaldybės taisyklės* (patvirtintos 2017-03-31) nepakeistos pagal Įsakymą-1 ir Įsakymą-2;

11.2.9. *Šalčininkų rajono savivaldybės taisyklės* (patvirtintos 2020-04-30) nepakeistos pagal Įsakymą-2;

11.2.10. *Šilutės rajono savivaldybės taisyklės* (patvirtintos 2020-06-25 ir pakeistos 2020-10-10-22) nepakeistos pagal Įsakymą-2 (Savivaldybės taisyklių 30 punktas neatitinka Įsakymo-2 3 punkto esminių nuostatų – nepagrįstai nurodyta, kad gali būti skundžiamas Aktas; savivaldybės patvirtinta Forma neatitinka Įsakymo-2 4 punkto – nepagrįstai nurodyta, kad „Šis aktas gali būti skundžiamas [...] administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka“);

11.2.11. *Širvintų rajono savivaldybės taisyklės* (patvirtintos 2020-04-02) nepakeistos pagal Įsakymą-2 (Savivaldybės taisyklių 15 punktas neatitinka Įsakymo-2 1 punkto esminių nuostatų – nurodytas ne visas Akto turinys (nėra Formos 6 punkto – informacijos apie pradėtą administracinio nusižengimo teiseną); nepagrįstai nustatyta, kad teikiami reikalavimai, o ne rekomendacijos (tai taip pat prieštarauja ir savivaldybės taisyklių priedo 5 punktui);

11.2.12. *Telšių rajono savivaldybės taisyklės* (patvirtintos 2020-08-27) nepakeistos pagal Įsakymą-2;

11.2.13. *Utenos rajono savivaldybės taisyklės* (patvirtintos 2019-12-19, t. y., iki 2020-12-20 Įsakymu-2 patvirtintų naujos redakcijos Pavyzdinių taisyklių pakeitimo) nepakeistos pagal Įsakymą-2;

11.3. **3 savivaldybės galimai nepatvirtino Savivaldybės taisyklių ir nepriėmė savivaldybių tarybų sprendimų dėl tiesioginio Pavyzdinių taisyklių taikymo, vykdant Priežiūros funkciją:**

11.3.1. *Alytaus miesto savivaldybė* 2020-01-30 sprendimu Nr. T-28 pripažino 2014 metais patvirtintas Savivaldybės taisykles su visais pakeitimais negaliojančiomis, Alytaus miesto mero 2020-04-02 rašte Seimo kontrolierei (Nr. SD-2495(6.17E)) pažymėta, kad Priežiūros „funkciją vykdome, vadovaudamiesi Įsakymu-1“ patvirtintomis Pavyzdinėmis taisyklėmis, taigi, galimai nėra atkreiptas dėmesys į 2019-12-20 Įsakymu-2 patvirtintus Pavyzdinių taisyklių redakcijos pakeitimus.

Pažymėtina, jog Alytaus miesto savivaldybė Seimo kontrolierei nepateikė duomenų apie tai, kad Alytaus miesto savivaldybės taryba būtų apsvarsčiusi Rekomendaciją (pažymos 7.1.2 papunktis) ir priėmusi sprendimą, kad, Alytaus miesto savivaldybės administracijai vykdant Priežiūros funkciją, bus tiesiogiai vadovujamasi Pavyzdinėmis taisyklėmis;

11.3.2. *Panevėžio miesto savivaldybė* – šio tyrimo metu gautais TAR duomenimis, 2020-02-20 sprendimu Nr. 1-63 pripažino 2014 metais patvirtintas Savivaldybės taisykles negaliojančiomis.

Pažymėtina, jog Panevėžio miesto savivaldybė Seimo kontrolierei nepateikė duomenų apie tai, kad Panevėžio miesto savivaldybės taryba būtų apsvarsčiusi Rekomendaciją (pažymos 7.1.2 papunktis) ir priėmusi sprendimą, kad, Panevėžio miesto savivaldybės administracijai vykdant Priežiūros funkciją, bus tiesiogiai vadovujamasi Pavyzdinėmis taisyklėmis;

11.3.3. *Druskininkų savivaldybė* – Druskininkų savivaldybės taryba nuo 2014-07-24 (kai patvirtintos Pavyzdinės taisyklės) nėra patvirtinusi Savivaldybės taisyklių, apsvarsčiusi Rekomendaciją (pažymos 7.1.2 papunktis) ir priėmusi sprendimą, kad, Druskininkų savivaldybės administracijai vykdant Priežiūros funkciją, bus tiesiogiai vadovujamasi Pavyzdinėmis taisyklėmis.

12. Apibendrinus pirmiau nurodytas išvadas (pažymos 10 ir 11 paragrafai), konstatuotina, kad Seimo kontrolierės abejonės dėl to, ar savivaldybės pasirengusios Priežiūros funkciją nuo 2020-01-01 vykdyti teisės aktuose nustatyta tvarka, buvo pagrįstos, savivaldybės nepagrįstai nesilaikė vietos savivaldos veiklos, teisinio saugumo, teisėkūros principų reikalavimų (iki 2020-01-01 nebuvo patvirtinusios Savivaldybių taisyklių, atitinkančių Pavyzdinių taisyklių reikalavimus arba priėmusios sprendimus dėl tiesioginio Pavyzdinių taisyklių taikymo vykdant Priežiūros funkciją), po metų nuo naujos redakcijos Pavyzdinių taisyklių įsigaliojimo, atlikus šį tyrimą, 16-ai savivaldybių vis dar teiktinos Seimo kontrolierės rekomendacijos:

12.1. 13-ai savivaldybių – dėl Savivaldybių taisyklių keitimo, kad jos neprieštarautų nuo 2020-01-01 galiojančioms Pavyzdinėms taisyklėms;

12.2. 3-ims savivaldybėms – dėl LRV Rekomendacijos išnagrinėjimo – atitinkamų savivaldybių tarybų sprendimų projektų pateikimo tarybai (dėl Savivaldybių taisyklių patvirtinimo atsižvelgus į Pavyzdinių taisyklių reikalavimus arba sprendimų, kad, vykdant Priežiūros funkciją, bus tiesiogiai vadovaujamosi Pavyzdinėmis taisyklėmis, priėmimo).

Taigi, vadovaujantis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 1 punktu, šis tyrimas dėl savivaldybių pasirengimo tinkamai įgyvendinti Priežiūros funkciją nuo 2020-01-01 pripažintinas pagrįstu.

SEIMO KONTROLIERIAUS SPRENDIMAS

13. Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 1 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierė nusprendžia tyrimą dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių administracijų pareigūnų veiksmų (neveikimo) pripažinti pagrįstu.

SEIMO KONTROLIERIAUS REKOMENDACIJOS

14. Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 8 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierė rekomenduoja:

14.1. *Alytaus rajono, Biržų rajono, Elektrėnų, Jurbarko rajono, Kalvarijos, Kazlų Rūdos, Prienų rajono, Šakių rajono, Šalčininkų rajono, Šilutės rajono, Širvintų rajono, Telšių rajono, Utenos rajono savivaldybių administracijų direktoriams* – atitinkamos savivaldybės tarybai pateikti sprendimo dėl Savivaldybių taisyklių patvirtinimo atsižvelgus į galiojančių Pavyzdinių taisyklių reikalavimus arba sprendimo, kad, vykdant Priežiūros funkciją, bus tiesiogiai vadovaujamosi Pavyzdinėmis taisyklėmis, projektą;

14.2. *Alytaus miesto, Panevėžio miesto bei Druskininkų savivaldybių administracijų direktoriams* – atitinkamos savivaldybės tarybai pateikti sprendimo projektą dėl Rekomendacijos įgyvendinimo / neįgyvendinimo (Savivaldybės taisyklių patvirtinimo arba sprendimo, kad, vykdant Priežiūros funkciją, bus tiesiogiai vadovaujamosi Pavyzdinėmis taisyklėmis).

Apie rekomendacijų nagrinėjimo rezultatus prašytume pranešti Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka, t. y. ne vėliau kaip per 30 dienų nuo rekomendacijos gavimo dienos.

Seimo kontrolierė

Milda Vainiutė