



LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS

PAŽYMA DĖL X ADVOKATŲ PROFESINĖS BENDRIJOS SKUNDO PRIEŠ VALSTYBINĘ TERITORIJŲ PLANAVIMO IR STATYBOS INSPEKCIJĄ PRIE LIETUVOS RESPUBLIKOS APLINKOS MINISTERIJOS

2022 m. sausio 18 d. Nr. 4D-2021/1-870
Vilnius

SKUNDO ESMĖ

1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius Augustinas Normantas gavo X advokatų profesinės bendrijos (toliau vadinama ir Pareiškėja), atstovaujamos advokato Y (toliau vadinama ir Pareiškėjos atstovas), skundą dėl Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos (toliau vadinama – Inspekcija) pareigūnų galimai biurokратиškų veiksmų (neveikimo) netinkamai taikant teisės aktų nuostatas, susijusias su Inspekcijos surašytų privalomųjų nurodymų vykdymo proceso įgyvendinimu.

2. Skunde Seimo kontrolieriui Pareiškėjos atstovas nurodė:

2.1. „X advokatų profesinė bendrija atstovauja R. K., V. K., S. P., D. S., G. Č. ir E. Č. [pastaba: asmens duomenys neskelbtini] (toliau – Pareiškėjų), kuriems nuosavybės teise priklauso namų valdos žemės sklypai, esantys Nemuno g., Noreikiškių kaime, Ringaudų seniūnijoje, Kauno rajono savivaldybėje, interesus.“ (šios ir kitų citatų kalba netaisyta)

2.2. „[...] Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Kauno rajono skyrius tik gavęs Specialiųjų tyrimų tarnybos jam persiūtą A skundą 2017 m. gruodžio 5 d. atliko žemės naudojimo patikrinimą vietoje ir nustatė, kad faktiškai naudojamos žemės sklypų, esančių Šilo g. [pastaba: duomens neskelbtini] ir Nemuno g. [pastaba: duomens neskelbtini] Noreikiškių k., Ringaudų sen., Kauno r. sav., ribos neatitinka Nekilnojamojo turto registre ir Nekilnojamojo turto kadastre įregistruotų žemės sklypų ribų, kad užimta valstybinė žemė – Šilo gatvė, kurioje pastatytos segmentinės tvoros, pasodinta tujų eilė, įrengtos sūpynės.“

2.3. „[...] Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Kauno rajono skyrius 2018 m. rugsėjo 17 d. pakartotinai atliko minėtų žemės sklypų patikrinimą vietoje ir nustatė, kad pažeidimai nebuvo pašalinti, todėl informavo pažeidėjus, kad skyrius pradės administracinio nusižengimo bylų teiseną ir kreipsis į Valstybinę teritorijų planavimo ir statybos inspekciją prie Aplinkos ministerijos dėl valstybinėje žemėje pastatytų neteisėtų statinių pašalinimo. [...] Taigi NŽT Kauno rajono skyrius [...] 2018-11-09 kreipiasi dėl pagalbos į Valstybinę teritorijų planavimo ir statybos inspekciją.“

2.4. „[...] Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija 2018 m. gruodžio mėn. visų neteisėtai valstybinę žemę užgrobusių asmenų atžvilgiu surašo privalomuosius nurodymus, kuriais pareikalavo iki 2019 m. birželio 1 d. atlaisvinti jų neteisėtai ant valstybinės žemės (Šilo gatvės) pastatytus statinius. [...]“

2.5. „Prieš pat VTPSI aktuose nurodyto termino pabaigą asmenys 2019-05-14 kreipiasi su prašymu į Valstybinę teritorijų planavimo ir statybos inspekciją dėl termino atlaisvinti neteisėtai užstatytą valstybinę žemę pratęsimo, nurodydami, kad jie, neva, įsigijo žemės sklypus su teise į Nemuno gatvės žemės sklypą, kadastro Nr. [duomenys neskelbtini], kurio naudojimo būdas – susisiekimo ir inžinerinių tinklų koridorių teritorijos, tačiau paaiškėjo, kad servituto teisė VĮ „Registru centre“ nėra įregistruota (nurodyta informacija neatitinka tikrovės ir niekaip nesusijusi su asmenų neteisėtai užgrobtos Šilo gatvės atlaisvinimo klausimu).“

2.6. „[...] Atsižvelgiant į minėtą prašymo turinį yra akivaizdu, kad VTPSI pateiktas prašymas buvo nepagrįstas ir negalėjo būti tenkintas. Tačiau Valstybinę teritorijų planavimo ir statybos inspekcija nusprendė kitaip, ji prašymą tenkino ir terminą pašalinti savavališkos statybos padarinius pratęsė iki 2019-11-08. Asmenys, nelaukdami to termino pabaigos, 2019-10-25 kreipėsi į administracinį teismą su prašymu pratęsti terminą VTPSI privalomųjų nurodymų pašalinti savavališkos statybos padarinius terminą „iki įsiteisės sprendimas Kauno apylinkės teismo Kauno rūmuose nagrinėjamoje civilinėje byloje Nr. e2-25272-451/2019“. Tuo pagrindu VTPSI sustabdė savo privalomųjų nurodymų vykdymą, nors pati pripažįsta, kad prašymas buvo nepagrįstas ir neteisėtas. Teismas toje byloje jokių reikalavimo užtikrinimo priemonių netaikė ir bylą galiausiai apskritai nutraukė kaip teismo nenagrinėjamą klausimą.“

2.7. „[...] Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2020-12-11 nutartimi galutinai užbaigė bylą dėl privalomųjų nurodymų įvykdymo termino pratęsimo, tačiau privalomieji nurodymai toliau nėra vykdomi.“

2.8. „X advokatų profesinė bendrija kelis kartus prašo VTPSI pateikti informaciją kaip jai sekasi vykdyti privalomuosius nurodymus. Atsakinga darbuotoja dar 2020 m. gruodžio mėn. telefonu informuoja, kad ji perdavė privalomuosius nurodymus vykdyti, tačiau valstybinis kelias ir toliau lieka užstatytas. Dėl to 2021-03-17 raštu kreipiamės dėl informacijos pateikimo į Valstybinę teritorijų planavimo ir statybos inspekciją, kurios 2021-04-30 atsakymo turinys šokiruoja ir išsklaido bet kokias abejonas ar iliuzijas.

[...] VTPSI atsakyme nurodoma, kad valstybinę žemę užgrobę asmenys 2020-10-15 kreipėsi į VTPSI su prašymu pratęsti privalomųjų nurodymų įvykdymo terminą, kai VTPSI kartą terminą jau buvo pratęsusi ir įstatymas teisės VTPSI dar kartą pratęsti terminą iš viso nenumato. Inspekcija 2020-10-22 sprendimais atsisako pratęsti privalomųjų nurodymų įvykdymo terminus, asmenys minėtus sprendimus apskundžia administraciniam teismui, kuris 2021-04-07 sprendimu skundą atmets kaip nepagrįstą, asmenys tokį teismo sprendimą apskundžia Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui (kur bylos nagrinėjamos metus laiko nuo skundo padavimo) ir VTPSI aiškina, kad kol yra nagrinėjama minėta byla jie neva negali perduoti privalomojo nurodymo vykdymui.“

2.9. „Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo 11 straipsnio 9 dalis iš tikrųjų numato, kad Inspekcija perduoda privalomąjį nurodymą priverstinai vykdyti antstoliui, išskyrus atvejus, kai iškelta byla dėl privalomojo nurodymo teisėtumo arba privalomojo nurodymo įvykdymo termino pratęsimo. Tokiais atvejais privalomasis nurodymas, jeigu buvo skundžiamas jo teisėtumas, perduodamas vykdyti antstoliui po teismo sprendimo nepanaikinti privalomojo nurodymo įsiteisėjimo arba kai sueina teismo nustatyti papildomi privalomojo nurodymo įvykdymo terminai ar įsiteisėja teismo sprendimas dėl privalomojo nurodymo termino nepratęsimo. Tačiau nagrinėjama įstatymo norma ir joje minima byla neturi nieko bendra su VTPSI atsakyme minima nauja pareiškėjų išsialvota byla.

Neteisėtą tvorą pasistatę asmenys privalomųjų nurodymų neskundė, kaip neskundė ir VTPSI sprendimų pratęsti privalomųjų nurodymų terminą. Regionų apygardos administracinis teismas 2020-10-13 nutartyje konstatavo, kad teismas asmenų prašymų pratęsti privalomųjų nurodymų įvykdymo terminus nenagrinėja, o įstatymas aiškiai nustato, kad asmuo į Inspekciją su prašymu pratęsti privalomojo nurodymo įvykdymo terminą gali kreiptis tik kartą, o atitinkamą VTPSI sprendimą dėl tokio prašymo turi teisę skųsti teismui.“

2.10. „Vargu ar VTPSI gali nesuprasti, kad Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo 11 straipsnio 9 dalyje minima byla dėl termino pratęsimo yra susijusi su to paties įstatymo 14 straipsnio 4 dalies nuostata [...]. Įstatymų leidėjas labai aiškiai nurodė, kad asmeniui yra suteikiama teisė tik vieną kartą prašyti VTPSI privalomojo nurodymo termino pratęsimo ir asmuo turi teisę atitinkamą Inspekcijos sprendimą (nepratęsti termino ar pratęsti mažesniai terminui) skųsti teismui.

Nagrinėjamu atveju Inspekcija jau tenkino aiškiai nepagrįstą asmenų prašymą ir pratęstą privalomųjų nurodymų terminus maksimaliam terminui, taigi pagrindo ir reikalo skųsti tokius neteisėtus VTPSI sprendinius asmenys neturėjo. Taigi niekada nebuvo ir nėra jokios bylos, kuriai esant, pagal Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo 11 straipsnio 9 dalį privalomasis nurodymas negali būti perduodamas vykdyti.“

2.11. „Pažymėtina, kad aiškinant Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros Įstatymo 11 straipsnio 9 dalį taip, kaip tai daro VTPSI, joks privalomasis nurodymas niekuomet nebus įvykdytas. Pasibaigus VTPSI rašte nurodytai bylai, asmenys galės teikti dar vieną pakartotinį prašymą VTPSI, VTPSI tą prašymą taip pat atmes, tuomet jie tą naują VTPSI sprendimą skųs administraciniam teismui, o VTPSI tuo pagrindu, kad neva yra nagrinėjama administracinė byla dėl termino pratęsimo, toliau nieko nedarys. Aprašytą naujo statytojo prašymo, VTPSI sprendimo ir teismo ratą galima kartoti n kartų ir VTPSI tai puikiai supranta. Kaip puikiai supranta ir faktą, kad nagrinėjamu atveju nėra jokios bylos ar kitos priežasties, kuri galėtų pateisinti dar 2018-12 priimtų privalomųjų nurodymų neperdavimą vykdyti. [...]“

3. Pareiškėjos atstovas skunde Seimo kontrolieriaus prašė:

„[...] atlikti tyrimą dėl naujai nurodytų aplinkybių, t. y. [...] VTPSI po Seimo kontrolieriaus 2020 m. kovo 19 d. pažymos naujai priimtų sprendimų, kuriais buvo nuspręsta neperduoti privalomųjų nurodymų vykdymui [...]“

4. Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos Respublikos Seimo 2021 m. lapkričio 25 d. nutarimu Nr. XIV-719 Erika Leonaitė paskirta Lietuvos Respublikos Seimo kontroliere valstybės institucijų ir įstaigų pareigūnų veiklai tirti, Seimo kontrolieriaus A. Normanto pradėtą tyrimą dėl Pareiškėjos skunde nurodytų aplinkybių atliko ir tyrimo išvadas dėl jo teikia Seimo kontrolierė E. Leonaitė.

TYRIMAS IR IŠVADOS

Tyrimui reikšmingos faktinės aplinkybės

5. Seimo kontrolierių įstaigoje gavus Pareiškėjos skundą, tuometis Seimo kontrolierius Augustinas Normantas Pareiškėją informavo, kad, įvertinus tai, jog Pareiškėjos skunde nebuvo nurodytos pačios Pareiškėjos ar jos atstovaujamų asmenų konkrečių teisių ar teisėtų interesų pažeidimo faktų, o tik pateiktos nuorodas dėl galimai nepagrįsto Inspekcijos pareigūnų neveikimo, Seimo kontrolierius, atsižvelgdamas į skunde nurodytas faktines aplinkybes ir remdamasis Seimo kontrolierių veiklos tikslu ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinantį žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms, šio tyrimo metu vertins Inspekcijos pareigūnų galimą neveikimą neperduodant Inspekcijos teiktų privalomųjų nurodymų pašalinti pažeidimus priverstinai vykdyti antstoliui.

6. Šiam Seimo kontrolierės atliekamam tyrimui yra svarbios aplinkybės, nustatytos tuomečio Seimo kontrolieriaus A. Normanto atlikto tyrimo pagal pareiškėjų V. K. ir R. K. skundą, kurių interesus ir šiuo metu atstovauja Pareiškėja, pagrindu. Paminėtina, kad Seimo kontrolieriaus 2020 m. kovo 19 d. surašytoje pažymoje Nr. 4D-2019/1-1427 buvo vertinami Inspekcijos Vidurio Lietuvos departamento pareigūnų galimai biurokратиški veiksmai (neveikimas), kai buvo nesiimama reikiamų

veiksmų užimtai valstybinei žemei, esančiai Šilo gatvės atkarpoje, Noreikiškių k., Ringaudų sen., Kauno r., atlaisvinti. Šioje pažymoje Seimo kontrolierius, remdamasis Inspekcijos pateiktais paaiškinimais, be kita ko, nustatė:

„[...] Departamentas [*pastaba*: Inspekcijos Vidurio Lietuvos departamentas] dėl valstybinėje žemėje pastatytų tvorų surašė asmenims privalomuosius nurodymus 2018-12-19 Nr. PN-1632(15.2), 2018-12-20 Nr. PN-1639(15.2), 2018-12-20 Nr. PN-1640(15.2), 2018-12-20 Nr. PN-1642(15.2) (toliau – privalomieji nurodymai) bei priėmė sprendimus 2019-06-18 Nr. RE-177-(15.2), 2019-06-18 Nr. RE-178-(15.2), 2019-06-19 Nr. RE-182-(15.2), 2019-06-19 Nr. RE-183-(15.2) pratęsti privalomųjų nurodymų įvykdymo terminus iki 2019-11-08.

[...] Departamentas atliko patikrinimą ir surašė 2019-11-21 privalomųjų nurodymų įvykdymo patikrinimo aktus Nr. RE-311, Nr. RE-312, Nr. RE-313, Nr. RE-314 konstatuojant, kad privalomieji nurodymai neįvykdyti.

[...] pagal pareiškėjų T. D., J. D., R. K., L. K., I. P., G. T. bei R. T. [*pastaba*: asmens duomenys neskelbtini] (toliau – statytojai) 2019-11-28 patikslintą prašymą „Dėl termino reikalavimo pašalinti savavališkos statybos padarinius įvykdymo pratęsimo“ Regionų apygardos administracinio teismo (toliau – Teismas) Kauno rūmuose buvo iškelta administracinė byla Nr. eI3-814-644/2020 (perkėlimas į kitus metus Nr. eI-11002-644/2019) (toliau – byla) dėl privalomųjų nurodymų įvykdymo termino pratęsimo. [...]

Nagrinėjamu atveju situacija, kada statytojai kreipėsi į Teismą dėl privalomųjų nurodymų įvykdymo termino pratęsimo, atitinka Priežiūros Įstatymo 11 straipsnio 9 dalyje įtvirtintą reglamentavimą, todėl **Inspekcija, nors ir patikrinimo aktais nustatė, jog privalomieji nurodymai nėra įvykdyti, tačiau, remiantis Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 9 dalimi, juos, t. y. privalomuosius nurodymus, galės perduoti priverstinai vykdyti antstoliui tik Teismui išnagrinėjus bylą ir įsiteisėjus Teismo sprendimui. [...]**

7. Su Pareiškėjos skunde nurodytomis aplinkybėmis susiję keletas teismų procesų, kurių metu priimtuose sprendimuose (nutartyse) bei pateiktuose procesiniuose dokumentuose buvo konstatuotos (išdėstytos) tam tikros tyrimui reikšmingos išvados (argumentai):

7.1. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. gruodžio 11 d. nutartyje (administracinė byla Nr. eAS-808-415/2020), priimtoje išnagrinėjus pareiškėjų T. D., J. D., R. K., L. K., I. P., G. T., R. T. atskiruosius skundus dėl Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmų 2020 m. spalio 13 d. nutarties administracinėje byloje pagal pareiškėjų T. D., J. D., R. K., L. K., I. P., G. T., R. T. prašymą atsakovui Inspekcijai (tretieji suinteresuoti asmenys – Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos, V. K., L. K.) dėl privalomųjų nurodymų (minimų Pareiškėjos skunde Seimo kontrolieriui) įvykdymo termino pratęsimo, be kita ko, buvo nurodyta:

„[...] Nagrinėjamu atveju Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos **2018 m. gruodžio 19-20 d. privalomieji nurodymai pašalinti pažeidimus priimti vadovaujantis TPSVPĮ 11 straipsnio 6 dalies nuostatomis, todėl teisė į privalomojo nurodymo įvykdymo termino pratęsimą įgyvendinama vadovaujantis TPSVPĮ 11 straipsnio 8 dalimi. Šiuo atveju nenumatyta galimybė kreiptis į teismą dėl privalomųjų nurodymų įvykdymo termino pratęsimo.** TPSVPĮ 14 straipsnio 4 dalies nuostatos yra specialiosios, taikytinos tik savavališkos statybos padarinių šalinimo procedūrose, o specialaus teisinio reglamentavimo nuostatų plečiamam taikymui ir ginčo teisiniams santykiams nėra jokių teisinių pagrindų. Pažymėtina, kad specialaus teisinio reglamentavimo nuostatos negali būti taikomos ir teisės normų analogijos pagrindu. Pagal analogiją specialiųjų teisės normų, t. y. bendrųjų taisyklių išimtis nustatančių normų, taikymas Lietuvos teisinėje sistemoje netoleruojamas (pvz., žr. CK 1.8 str. 3 d., tokios teisės taikymo praktikos neformuoja LAT ir LVAT aiškindami teisę). Kad TPSVPĮ 14 straipsnio 4 dalies nuostata, jog dėl privalomojo nurodymo vykdymo termino pratęsimo ilgesniam laikotarpiui asmuo gali kreiptis į teismą, yra speciali, bendrųjų taisyklių išimtis numatanti, norma, nekyla jokių abejonių atkreipus dėmesį į tai, jog iš savavališkos statybos padarinių šalinimo kylančių

teisinių santykių atveju teismui priskiriamos ne viešojo administravimo subjektų veiklos teisminės kontrolės funkcijos, kaip yra įprastai, o – teisė atlikti pagal savo prigimtį viešojo administravimo subjektui priskirtą pareigą.

Tai suponuoja, kad pirmosios instancijos teismas tinkamai aiškino ir taikė TPSVPĮ 11 straipsnio 6 ir 8 dalių bei 14 straipsnio 4 dalies nuostatas, todėl pagrįstai sprendė, jog **pareiškėjų prašymų dėl privalomųjų nurodymų įvykdymo terminų pratęsimo nagrinėjimas nėra priskirtas administracinių teismų kompetencijai.**“

7.2. Regionų apygardos administracinio teismo Klaipėdos rūmų 2021 m. balandžio 7 d. sprendime (administracinė byla Nr. I3-1048-609/2021), priimtame išnagrinėjus pareiškėjų T. D., J. D., R. K., L. K., I. P., G. T., R. T. skundą atsakovei Inspekcijai dėl sprendimų panaikinimo ir įpareigojimo atlikti veiksmus, be kita ko, buvo nurodyta:

„[...] Inspekcijos Vidurio Lietuvos statybos valstybinės priežiūros departamentas, vadovaudamasis Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 8 punkto nuostatomis, atsižvelgdamas į tai, jog statytojams teiktų privalomųjų nurodymų įvykdymo terminas buvo jau pratęstas iki 2019 m. lapkričio 8 d., Ginčijamais sprendimais nusprendė Privalomųjų nurodymų įvykdymo termino nepratęsti [...].

Nagrinėjamu atveju matyti, jog **ginčo privalomieji nurodymai pašalinti pažeidimus [...] priimti, vadovaujantis TPSVPĮ 11 straipsnio 6 dalies nuostatomis.**

[...]

Nagrinėjamu atveju matyti, jog pareiškėjai su prašymu pratęsti privalomųjų nurodymų pašalinti pažeidimus įvykdymo terminą į Inspekciją kreipėsi 2020 m. spalio 15 d., t. y. pasibaigus privalomųjų nurodymų pašalinti pažeidimus įvykdymo terminui. **Kadangi privalomųjų nurodymų pašalinti pažeidimus įvykdymo terminas vieną kartą jau buvo pratęstas, sprendimai, kuriais atsisakyta tenkinti pareiškėjų 2020 m. spalio 15 d. prašymą pratęsti privalomųjų nurodymų pašalinti pažeidimus terminą laikytini teisėtais ir pagrįstais.** Konstatavus, jog sprendimai, kuriais atsisakyta tenkinti pareiškėjų 2020 m. spalio 15 d. prašymą pratęsti privalomųjų nurodymų pašalinti pažeidimus terminą laikytini teisėtais ir pagrįstais, skundo reikalavimas iš naujo nagrinėti pareiškėjų 2021 m. spalio 15 d. prašymą laikytinas nepagrįstus, todėl skundas netenkintinas.“

7.3. Inspekcijos Teisės departamento Vidurio Lietuvos Teisės skyriaus Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui pateiktame atsiliepime į pareiškėjų T. D., J. D., R. K., L. K., I. P., G. T., R. T. 2021 m. balandžio 20 d. apeliacinį skundą dėl Regionų apygardos administracinio teismo Klaipėdos rūmų 2021 m. balandžio 7 d. sprendimo (šios pažymos 7.2 punktas), be kita ko, nurodoma:

„[...] Inspekcijos nuomone, ta aplinkybė, jog apeliantai nesupranta ir/ ar netinkamai taiko bei savaip interpretuoja Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 8 dalį, nesudaro pagrindo panaikinti pagrįstą, teisėtą skundžiamą sprendimą, kuris priimtas Teismui teisingai aiškinus ir pritaikius Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 8 dalį.

Atkreiptinas dėmesys, kad apeliacinis skundas grindžiamas Priežiūros įstatymo 14 straipsnio nuostatomis, reglamentuojančiomis **savavališkos** statybos padarinių šalinimą.

Nagrinėjamu atveju Inspekcija **apeliantams surašė privalomuosius nurodymus dėl neteisėtos, o ne dėl savavališkos, tvoros statybos valstybinėje žemėje.**

[...] Vadovaujantis Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 8 dalimi, tuo atveju, jeigu dėl objektyvių nuo asmens, kuriam surašytas privalomasis nurodymas, nepriklausančių priežasčių privalomasis nurodymas per nustatytą terminą negali būti įvykdytas, 11 straipsnio 6 dalyje nurodytas asmuo, kuriam surašytas privalomasis nurodymas, **gali iki privalomojo nurodymo įvykdymo termino pabaigos raštu kreiptis į Inspekciją** su motyvuotu prašymu pratęsti privalomojo nurodymo įvykdymo terminą. Inspekcija, įvertinusi prašymo motyvus, priima sprendimą pratęsti arba atsisakyti pratęsti privalomojo nurodymo įvykdymo terminą. **Priėmus sprendimą pratęsti šį terminą, jis pratęsiamas, tačiau ne ilgesniam terminui, negu buvo nustatytas pradiniame privalomajame nurodyme, ir tik vieną kartą.**

[...] tuo atveju, jeigu Inspekcija būtų tenkinusi apeliančių 2020-10-15 prašymą ir dar kartą pratęsusi privalomųjų nurodymų įvykdymo terminą 3 mėnesiams, būtų pažeidusi materialinės teisės normas, įtvirtintas Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 8 dalyje ir Viešojo administravimo įstatymo (redakcija, galiojusi sprendimų priėmimo metu) 3 straipsnio 1 punkte. [...]"

8. Seimo kontrolierių įstaigai darbo tvarka kreipusis į Lietuvos vyriausiąją administracinę teisumą dėl informacijos, susijusios su nagrinėjama administracine byla Nr. A-3142-602/2021 dėl Regionų apygardos administracinio teismo Klaipėdos rūmų 2021 m. balandžio 7 d. sprendimo panaikinimo (šios pažymos 7.2 punktas), buvo nustatyta, jog ši administracinė byla apeliacine tvarka dar nėra išnagrinėta.

Tyrimui reikšmingos teisės aktų nuostatos

9. Lietuvos Respublikos įstatymai

9.1. Seimo kontrolierių įstatymo:

„2 straipsnis. Pagrindinės šio įstatymo sąvokos

1. Biurokratizmas – tokia pareigūno veika, kai vietoj reikalų sprendimo iš esmės laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti pareigūno kompetencijai priklausančius klausimus, vilkinama priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas bei kitaip blogai ar netinkamai valdoma (atsisakoma informuoti asmenį apie jo teises, sąmoningai pateikiamas klaidinantis ar netinkamas patarimas ir t. t.). Biurokratizmu taip pat laikomas toks pareigūnų darbas, kai nevykdomi arba blogai vykdomi įstatymai ar kiti teisės aktai.

[...]

12 straipsnis. Seimo kontrolierių tiriami skundai

1. Seimo kontrolieriai tiria pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje.

13 straipsnis. Skundų pateikimas

1. Pareiškėjas turi teisę pateikti Seimo kontrolieriui skundą dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo, jei mano, kad tuo buvo pažeistos jo teisės ir laisvės.

[...]

17 straipsnis. Atsisakymas nagrinėti skundą

1. Seimo kontrolierius ne vėliau kaip per 7 darbo dienas nuo skundo gavimo dienos priima sprendimą atsisakyti nagrinėti skundą, apie tai informuodamas pareiškėją, jeigu: [...]

4) skundas tuo pačiu klausimu buvo išnagrinėtas arba yra nagrinėjamas teisme; [...]

4. Jeigu skundo tyrimo metu paaiškėja šio straipsnio 1 dalyje nurodytos aplinkybės, skundo tyrimas nutraukiamas.

[...]

19 straipsnis. Seimo kontrolieriaus teisės

1. Seimo kontrolierius, vykdydamas savo pareigas, turi teisę:

[...]

7) informuoti Seimą, Vyriausybę bei kitas valstybės institucijas ir įstaigas ar atitinkamos savivaldybės tarybą apie šiurkščius įstatymų pažeidimus arba įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas;“

9.2. Viešojo administravimo įstatymo:

„3 straipsnis. Viešojo administravimo principai

Viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi šiais principais:

[...]

4) *įstatymo viršenybės*. Šis principas reiškia, kad įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą viešojo administravimo subjektams turi būti nustatyti laikantis šio įstatymo nustatytų reikalavimų, o

viešojo administravimo subjektų veikla turi atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai sprendimai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais;

[...]

11 straipsnis. Prašymų ir skundų administraciniam sprendimui priimti pateikimas ir nagrinėjimas

[...]

3. **Prašymas** ar skundas viešojo administravimo subjekto vadovo arba jo įgalioto pareigūno ar valstybės tarnautojo, kito įstatymų nustatyta specialų statusą turinčio fizinio asmens sprendimu **gali būti nenagrinėjamas, jeigu:**

1) nėra galimybės prašymą ar skundą teikiančią asmenį identifikuoti arba patikrinti prašymo ar skundo autentiškumą;

2) jis grindžiamas akivaizdžiai tikrovės neatitinkančiais faktais arba jeigu jo turinys nekonkretus ir nesuprantamas ir dėl to viešojo administravimo subjektas negali tokio prašymo ar skundo išnagrinėti;

3) paaiškėja, kad dėl to paties klausimo atsakymą yra pateikęs arba sprendimą yra priėmęs viešojo administravimo subjektas, į kurį kreiptasi, arba kitas kompetentingas viešojo administravimo subjektas ir asmuo nepateikia naujų duomenų, leidžiančių abejoti ankstesnio atsakymo pagrįstumu ar ginčyti viešojo administravimo subjekto priimtą sprendimą;

4) paaiškėja, kad skundą dėl to paties klausimo pradėjo nagrinėti išankstinio ginčų nagrinėjimo ne teismo tvarka institucija ar teismas;

5) nuo skunde nurodytų pažeidimų paaiškėjimo asmeniui dienos iki skundo padavimo dienos yra praėję daugiau kaip 6 mėnesiai;

6) prašymas ar skundas viešojo administravimo subjektui pateiktas ne pagal kompetenciją.“

9.3. Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo (toliau vadinama – Priežiūros įstatymas):

„11 straipsnis. Statybos patikrinimas

[...]

6. Užbaigus statybos patikrinimą, surašomas statybos patikrinimo aktas. Jeigu statybos patikrinimo metu nustatoma teisės aktų ar statinio projekto sprendinių (išskyrus šio straipsnio 11 dalyje nurodytus atvejus) pažeidimų, Inspekcijos pareigūnas surašo privalomąjį nurodymą statytojui, o jeigu jo nėra, – vienam iš šio įstatymo 14 straipsnio 1 dalyje nurodytų asmenų, per privalomajame nurodyme nustatytą, bet ne ilgesnį negu 6 mėnesių terminą šiuos pažeidimus pašalinti: pagal privalomąjį nurodymą pakeisti statinio projektą ar pašalinti kitus trūkumus, susijusius su projektine dokumentacija, atlikti reikalingus statybos darbus, kad statinys (jo dalis) atitiktų statinio projekto sprendinius ir (ar) teisės aktų reikalavimus, ar nugriauti statinį ir, jeigu būtina, sutvarkyti statybvieta, pašalinti kitus pažeidimus.

[...]

8. Jeigu dėl objektyvių nuo asmens, kuriam surašytas privalomasis nurodymas, nepriklausančių priežasčių privalomasis nurodymas per nustatytą terminą negali būti įvykdytas, šio straipsnio 6 dalyje nurodytas asmuo, kuriam surašytas privalomasis nurodymas, gali iki privalomojo nurodymo įvykdymo termino pabaigos raštu kreiptis į Inspekciją su motyvuotu prašymu pratęsti privalomojo nurodymo įvykdymo terminą. Inspekcija, įvertinusi prašymo motyvus, priima sprendimą pratęsti arba atsisakyti pratęsti privalomojo nurodymo įvykdymo terminą. **Priėmus sprendimą pratęsti šį terminą, jis pratęsiamas**, tačiau ne ilgesniam terminui, negu buvo nustatytas pradiniame privalomajame nurodyme, ir **tik vieną kartą**. [...]

9. Inspekcijai raštu gavus informacijos apie šio straipsnio 6 dalyje nurodyto privalomojo nurodymo įvykdymą iki jo įvykdymo termino pabaigos arba pasibaigus šio straipsnio 6 dalyje nurodyto privalomojo nurodymo įvykdymo terminui, Inspekcija ne vėliau kaip per 10 darbo dienų

atitinkamai nuo šios informacijos gavimo dienos arba nuo privalomajame nurodyme nustatyto termino pabaigos patikrina, ar privalomasis nurodymas tinkamai įvykdytas. [...] Jeigu privalomasis nurodymas neįvykdytas, įvykdytas iš dalies, įvykdytas netinkamai, suėjus privalomojo nurodymo įvykdymo terminui Inspekcija perduoda privalomąjį nurodymą priverstinai vykdyti antstoliui, išskyrus atvejus, kai iškelta byla dėl privalomojo nurodymo teisėtumo arba privalomojo nurodymo įvykdymo termino pratęsimo. Tokiais atvejais **privalomasis nurodymas**, jeigu buvo skundžiamas jo teisėtumas, **perduodamas vykdyti antstoliui** po teismo sprendimo nepanaikinti privalomojo nurodymo įsiteisėjimo arba **kai** sueina teismo nustatyti papildomi privalomojo nurodymo įvykdymo terminai ar **įsiteisėja teismo sprendimas dėl privalomojo nurodymo termino nepratęsimo**.

10. Šio straipsnio 6 dalyje nurodytas privalomasis nurodymas yra vykdomasis dokumentas, vykdomas Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso (toliau – Civilinio proceso kodeksas) nustatyta tvarka.“

9.4. Administracinių bylų teisenos įstatymo:

„33 straipsnis. *Skundo (prašymo, pareiškimo) priėmimas*

[...]

2. Administracinio teismo pirmininkas ar teisėjas motyvuota nutartimi atsisako priimti skundą (prašymą, pareiškimą), jeigu:

1) skundas (prašymas, pareiškimas) nenagrinėtinas teismų šio įstatymo nustatyta tvarka;

[...]

4) yra įsiteisėjęs teismo sprendimas, priimtas dėl ginčo tarp tų pačių ginčo šalių, dėl to paties dalyko ir tuo pačiu pagrindu, arba teismo nutartis priimti pareiškėjo skundo (prašymo, pareiškimo) atsisakymą ar patvirtinti ginčo šalių taikos sutartį; [...]"

10. Kiti teisės aktai

10.1. Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko 2016 m. gruodžio 22 d. įsakymu Nr. 1V-175 (aktuali akto redakcija, galiojanti nuo 2020 m. birželio 15 d.) patvirtinto Privalomųjų nurodymų ir teismo sprendimų priverstinio vykdymo organizavimo tvarkos aprašo (toliau vadinama – Aprašas):

„1. Privalomųjų nurodymų ir teismo sprendimų priverstinio vykdymo organizavimo tvarkos aprašas (toliau – Aprašas) nustato:

1.1. privalomųjų nurodymų, nurodytų Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo (toliau – TPSVP įstatymas) 11 straipsnio 6 dalyje, 13 straipsnio 4, 5 dalyse ir 14 straipsnio 2 dalyje, priverstinio vykdymo organizavimo procedūras, kurias vykdo Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos (toliau – Inspekcija);

[...]

37. **PN (surašytų TPSVP įstatymo 11 straipsnio 6 dalies pagrindu)** priverstinis vykdymas inicijuojamas SVP specialistui SVPP aprašo ir SŪSVP aprašo nustatyta tvarka ir terminais patikrinus, ar PN įvykdytas, ir surašius PN patikrinimo aktą. **Jei suėjus PN vykdymo terminui gauta informacija apie iškelta byla dėl PN teisėtumo arba PN įvykdymo termino pratęsimo, PN įvykdymo patikrinimo veiksmai SVPP aprašo ir SŪSVP aprašo nustatyta tvarka ir terminais atliekami pasibaigus teisiniams procesams.**“

10.2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 875 (aktuali Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. gruodžio 1 d. nutarimo Nr. 1014 redakcija) patvirtintų Asmenų prašymų ir skundų nagrinėjimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių:

„29. Prašymai ir skundai gali būti nenagrinėjami Viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio 3 ir 4 dalyse nurodytais atvejais, taip pat kituose įstatymuose nustatytais pagrindais.“

10.3. Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko 2014 m. sausio 8 d. įsakymu Nr. 1V-5 (aktuali akto redakcija, galiojanti nuo 2020 m. lapkričio 3 d.) patvirtintų Asmenų prašymų, skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo Valstybinėje teritorijų planavimo ir statybos inspekcijoje prie Aplinkos ministerijos taisyklių:

„29. **Prašymai** ir skundai **nenagrinėjami**:

29.1. Viešojo administravimo įstatymo, Priežiūros įstatymo, LRV taisyklių ir kitų teisės aktų numatytais atvejais;

29.2. kai skundai pateikti dėl mažareikšmių teisės aktų pažeidimų, nurodytų Taisyklių 30 punkte;

29.3. jeigu suėję jų padavimo terminai, numatyti Priežiūros įstatyme, Viešojo administravimo įstatyme ar kituose teisės aktuose.

Prašymo nenagrinėjimui pakanka bent vieno teisės aktuose numatyto pagrindo.“

11. Teismų praktika

11.1. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. lapkričio 27 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-802-442/2018:

„[...] TPSVPĮ 11 straipsnio 6 dalis [...] nustato, kad užbaigus statybos patikrinimą, surašomas statybos patikrinimo aktas. [...]

TPSVPI 11 straipsnio 8 dalyje [...] numatyta, kad jeigu dėl objektyvių nuo asmens, kuriam surašytas privalomasis nurodymas, nepriklausančių priežasčių privalomasis nurodymas per nustatytą terminą negali būti įvykdytas, šio straipsnio 6 dalyje nurodytas asmuo, kuriam surašytas privalomasis nurodymas, gali iki privalomojo nurodymo įvykdymo termino pabaigos raštu kreiptis į Inspekciją su motyvuotu prašymu pratęsti privalomojo nurodymo įvykdymo terminą. Inspekcija, įvertinusi prašymo motyvus, priima sprendimą pratęsti arba atsisakyti pratęsti privalomojo nurodymo įvykdymo terminą. Priėmus sprendimą pratęsti šį terminą, jis pratęsiamas, tačiau ne ilgesniam terminui, negu buvo nustatytas pradiniam privalomajame nurodyme, ir **tik vieną kartą**.

Taigi TPSVPĮ 11 straipsnio 8 dalyje aiškiai įtvirtinta, jog **privalomojo nurodymo, surašyto TPSVPĮ 11 straipsnio 6 dalies pagrindu, įvykdymo termino pratęsimas yra priskirtas Inspekcijos, t. y. viešojo administravimo subjekto, o ne administracinio teismo kompetencijai**. [...]

TPSVPI 11 straipsnio 8 dalyje nurodyto administracinio sprendimo (pratęsti arba atsisakyti pratęsti privalomojo nurodymo įvykdymo terminą) priėmimas yra viešasis administravimas, t. y. įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnio 1 dalis). [...]

11.2. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. rugpjūčio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-482-602/2020:

„[...] Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje yra išaiškinęs, kad TPSVPĮ 11 straipsnio 8 dalyje aiškiai įtvirtinta, jog privalomojo nurodymo, surašyto TPSVPĮ 11 straipsnio 6 dalies pagrindu, įvykdymo termino pratęsimas yra priskirtas Inspekcijos, t. y. viešojo administravimo subjekto, o ne administracinio teismo kompetencijai [...].

[...] privalomasis nurodymas pašalinti pažeidimus [...] priimtas vadovaujantis TPSVPĮ 11 straipsnio 6 dalies nuostatomis, todėl pažeidimo pašalinimas turi būti atliekamas TPSVPĮ 11 straipsnyje nustatyta tvarka, kuriame **nenumatyta galimybė kreiptis į teismą dėl privalomojo nurodymo įvykdymo termino pratęsimo ilgesniam laikotarpiui**. Šiuo atveju tai nėra savavališka statyba ir negalima taikyti TPSVPĮ 14 straipsnio 4 dalies nuostatų, numatančių galimybę kreiptis į teismą dėl privalomojo nurodymo įvykdymo termino pratęsimo ilgesniam laikotarpiui.“

11.3. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2020 m. gruodžio 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eAS-810-520/2020:

„[...] Vadovaujantis minėta TPSVPĮ nuostata [*pastaba*: Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 9 dalis], matyti, kad privalomasis nurodymas, kuris tinkamai per numatytą terminą yra neįvykdytas, priverstinai gali būti įgyvendintas tik perdavus jį antstoliui. Tais atvejais, kai dėl privalomojo nurodymo teisėtumo yra kilęs ginčas, kuris yra sprendžiamas iškelus bylą teisme, privalomasis nurodymas antstoliui gali būti perduotas tik po teismo sprendimo išiteisėjimo, kuriuo privalomasis nurodymas pripažintas teisėtu ir pagrįstu arba po teismo, nagrinėjančio privalomojo nurodymo teisėtumo bylą, nustatytų papildomų privalomojo nurodymo įvykdymo terminų, jei tokie terminai iki teismo sprendimo priėmimo jau būtų pasibaigę (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018 m. rugsėjo 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eAS-645-822/2018; 2017 m. rugsėjo 28 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eAS-836-492/2017).

Taigi, sistemiškai aiškinant TPSVPĮ 11 straipsnio 8 ir 9 dalių nuostatas, bei atsižvelgiant į suformuotą teismų praktiką, darytina išvada, kad **teismo kompetencijai yra priskirta spręsti klausimus dėl privalomųjų nurodymų, surašytų TPSVPĮ 11 straipsnio 6 dalies pagrindu, įvykdymo termino pratęsimo tik tokiu atveju, jei teisme yra ginčijamas privalomojo nurodymo teisėtumas, arba jei yra ginčijamas Inspekcijos sprendimas nepratęsti privalomojo nurodymo vykdymo termino.**

[...]

Teisėjų kolegija, vertindama pareiškėjo prašymą keisti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo suformuotą praktiką dėl TPSVPĮ 11 straipsnio 6 dalies taikymo atsižvelgiant į tai, jog **sunkesni pažeidimą (savavališkos statybos atveju) padaręs asmuo turi teisę pratęsti privalomojo nurodymo įvykdymo terminą teismine tvarka, tačiau lengvesnį pažeidimą (pvz., pažeidus statinio projektą ar nesilaikius tiesės aktų reikalavimų) padaręs asmenys tokios teisės neturi**, pažymi, jog vykdydamas teisingumą teismas privalo vadovautis įstatymais ir negali prisiimti įstatymų leidėjo funkcijų bei, nesant tam tikro teisinio reguliavimo, sukurti naujų teisės normų ir pritaikyti jas konkrečiam atvejui. ABTĮ 4 straipsnio 7 dalis įpareigoja teismą, jeigu nėra įstatymo, reglamentuojančio ginčo santykį, taikyti įstatymą, reglamentuojantį panašius santykius, o jeigu tokio nėra – vadovautis bendraisiais įstatymų pradmenimis ir jų prasme, taip pat teisingumo ir protingumo kriterijais. Šiuo atveju **prašymų dėl privalomojo nurodymo įvykdymo termino pratęsimo nagrinėjimo tvarka yra reglamentuota TPSVPĮ 11 straipsnio 8 dalyje (2016 m. birželio 30 d. įstatymo Nr. XII-2578 redakcija), todėl teismas negali taikyti teisės analogijos bei tuo pagrindu formuoti naujos teisės taikymo praktikos.**“

11.4. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. balandžio 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²⁴⁸-58/2008:

„[...] Vyriausiojo administracinio teismo praktikoje laikomasi pozicijos, kad teismas, nagrinėdamas administracines bylas, privalo nustatyti, kuo pasireiškia pareiškėjo teisių pažeidimas, t. y. kiekvienu konkrečiu atveju nustatyti, ar asmuo, kuris kreipėsi dėl pažeistos teisės (įstatymų saugomų interesų) gynimo, turi jo nurodytas teises (įstatymų saugomus interesus), ar šios teisės (interesai) objektyviai yra pažeisti asmens nurodytu būdu (žr. pvz. Vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. liepos 27 d. nutartį administracinėje byloje A11–1192/2006). **Asmens teisių pažeidimas turi būti realus, o ne hipotetinis. Vien asmens subjektyvus manymas, kad jo teisės pažeidžiamos, savaime jo teisių pažeidimo nepagrindžia.** [...]“

11.5. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A556-439/2013:

„[...] viešojoje teisėje **privalu paisyti ir principo suteikiančio teisę veikti tik taip kaip numatyta pagal teisės aktus, t. y. visa kas nėra leidžiama yra draudžiama.**“

11.6. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas byloje Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03:

„[...] Konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja įvairius reikalavimus įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams: teisėkūros subjektai teisės aktus gali leisti tik neviršydami savo įgaliojimų; teisės aktuose nustatyti reikalavimai turi būti grindžiami bendro pobūdžio nuostatomis (teisės normomis ir principais), kurias įmanoma taikyti visiems numatytiems atitinkamų teisinių santykių subjektams; [...] kad teisinių santykių subjektai galėtų žinoti, ko iš jų reikalauja teisė, [...] **įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formuluotės turi būti tikslios, turi būti užtikrinami teisės sistemos nuoseklumas ir vidinė darna [...]; kad teisinių santykių subjektai galėtų savo elgesį orientuoti pagal teisės reikalavimus, [...]**“

Tyrimo išvados

12. Atsižvelgiant į Pareiškėjos atstovo skundo turinį bei į tyrimo metu nustatytas aplinkybes, tyrimo išvados bus pateikiamos išskiriant šias dalis:

12.1. dėl Pareiškėjos ar jos atstovaujamų asmenų teisių pažeidimo;

12.2. dėl Inspekcijos veikslių privalomųjų nurodymų įvykdymo procese ir poreikio tobulinti teisinį reglamentavimą.

Dėl Pareiškėjos ar jos atstovaujamų asmenų teisių pažeidimo

13. Vertinant esminius Pareiškėjos skunde išdėstytus argumentus ir suformuluotus prašymus Seimo kontrolieriui (pažymos 2.9 – 2.11 ir 3 punktai), pirmiausia pastebėtina tai, kad, remiantis Seimo kontrolierių įstatymo 13 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta nuostata (pažymos 9.1 punktas), pareiškėjas turi teisę kreiptis į Seimo kontrolierių pateikdamas skundą dėl pareigūnų piktnaudžiavimo ir biurokratizmo, *jei mano, kad tuo buvo pažeistos jo teisės ir laisvės*. Tačiau iš Pareiškėjos skundo turinio Seimo kontrolieriui galima daryti išvadą, kad Pareiškėja siekia, jog Seimo kontrolierė atliktų tyrimą ir įvertintų Inspekcijos pareigūnų veiksmus įgyvendinant tretiesiems asmenims surašytų privalomųjų nurodymų priverstinio vykdymo procesą. Pastebėtina, kad, kaip savo jurisprudencijoje yra nurodęs Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, pareiškėjo teisių pažeidimas nepagrindžiamas vien asmens subjektyvia nuomone dėl egzistuojančio jo teisių pažeidimo, nes privalu nurodyti kokios turimos teisės ir koku būdu jos buvo objektyviai pažeistos (pažymos 11.4 punktas). Todėl remiantis šia analogija bei tuo, kad Pareiškėja nenurodė konkrečių ir tiesioginių jos ar jos atstovaujamųjų asmenų teisių ar teisėtų interesų pažeidimo faktų, **šio tyrimo metu Seimo kontrolierė nevertins Pareiškėjos skunde nurodytų aplinkybių galimų jos ar jos atstovaujamųjų asmenų teisių pažeidimo aspektu.**

Be to, remiantis tiek Pareiškėjos skunde nurodytomis, tiek tyrimo metu nustatytomis aplinkybėmis (pažymos 2.8 ir 8 punktai), Pareiškėjos skundžiamai Inspekcijos veiksmai (galimas neveikimas) yra susiję su teisme nagrinėjama administracine byla, kuriai esant neišnagrinėtai nėra galimybės kvestionuoti Inspekcijos veikslių dėl privalomųjų nurodymų nepateikimo antstoliui vykdyti. Todėl įvertinus pirmiau nurodytas aplinkybes bei remiantis Seimo kontrolierių įstatymo 17 straipsnio 1 dalies 4 punktu bei 4 dalimi (pažymos 9.1 punktas), konstatuotina, jog šios Pareiškėjos skundo dalies tyrimas nutrauktinas.

Dėl Inspekcijos veikslių privalomųjų nurodymų įvykdymo procese ir poreikio tobulinti teisinį reglamentavimą

14. Atsižvelgiant į tai, jog Seimo kontrolierių kompetencijai priskirta vertinti pareigūnų veiksmus (neveikimą) biurokratizmo aspektu, o Pareiškėjos skunde nurodytos aplinkybės ir

argumentai yra sietini su galimai esamu netinkamu teisiniu reglamentavimu ar jo taikymu Inspekcijos surašomų privalomųjų nurodymų priverstinio vykdymo procese, kuris galimai sąlygoja skirtingą Priežiūros įstatymo nuostatų aiškinimą bei taikymą ir tokiu būdu pažeidžia minėtame procese dalyvaujančių asmenų teises ar teisėtus interesus, **Seimo kontrolierė šio tyrimo metu atkreipia dėmesį į paaiškėjusius galimai nepagrįstus privalomųjų nurodymų nevykdymo (įvykdymo vilkinimo) bei pakartotinius pareiškėjų prašymų dėl privalomųjų nurodymų įvykdymo termino pratęsimo nagrinėjimo atvejus.**

15. Pirmiausia atkreiptinas dėmesys į tai, kad šio tyrimo metu aktualios ir vertintinos tik su privalomaisiais nurodymais, surašytas Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 6 dalies pagrindu, susijusios aplinkybės ir teisinis reguliavimas.

Vienas iš esminių šio tyrimo metu vertintinų aspektų yra susijęs su (ne)tinkamu Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 8 dalies nuostatos, numatančios Inspekcijos galimybę pratęsti privalomojo nurodymo įvykdymo terminą, aiškinimu ir taikymu, kas besąlygiškai susiję ir su privalomojo nurodymo, priimto Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 6 dalies pagrindu, teikimu vykdyti.

Pažymėtina tai, kad kai pareiškėjas kreipiasi į teismą dėl privalomojo nurodymo įvykdymo termino pratęsimo, remiantis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išaiškinimais, tokio asmens kreipimosi baigtis yra aiški, t. y. prašymas pratęsti privalomojo nurodymo įvykdymo terminą ilgesniam laikotarpiui negalės būti nagrinėjamas teisme, nes tokių reikalavimų vertinimas nepriskirtas teismų kompetencijai (pažymos 7.1, 11.1, 11.2, 11.3 punktai). Tai reiškia, jog toks pareiškėjo prašymas negalės būti tenkinamas, o pradėta administracinė byla bus nutraukta. Iš to seka išvada, kad **tais atvejais, kai Inspekcija stabdo privalomųjų nurodymų vykdymo procesą remdamasi teisme pradėtu procesu ir teigia, jog privalomųjų nurodymų priverstinis vykdymas bus galimas tik teismui išnagrinėjus minėtąją bylą bei įsiteisėjus teismo priimtam sprendimui** (pažymos 6 punktas), Seimo kontrolierės įsitikinimu, **tai laikytina visiškai nepagrįstu Inspekcijos neveikimu privalomųjų nurodymų priverstinio vykdymo inicijavimo etape.**

Taip pat akivaizdu, kad pareiškėjo (-ų) pradėtas teisminis procesas dėl privalomojo nurodymo, surašyto Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 6 dalies pagrindu, įvykdymo termino pratęsimo nesąlygoja jokių galimybių pareiškėjui (-ams) tikėtis tokio jo (jų) teikto reikalavimo teismui patenkinimo, nes, kaip jau minėta remiantis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, **dėl tokio pareiškėjo (-jų) prašymo pagrįstumo ir esamų / nesamų pagrindų jam pratęsti gali spręsti tik pati tokius privalomuosius nurodymus surašiusi institucija, t. y. Inspekcija**, gavusi pareiškėjo (-ų) prašymą.

Svarbu yra ir tai, jog, remiantis Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 8 dalyje įtvirtinta nuostata (pažymos 9.3 punktas), įstatymų leidėjas aiškiai nustatė **vienkartinę pareiškėjo (-ų) galimybę kreiptis į Inspekciją** su prašymu pratęsti pradiniame privalomajame nurodyme nustatytą privalomojo nurodymo įvykdymo terminą. Seimo kontrolierės įsitikinimu, tokio teisinio reglamentavimo nustatymas buvo paremtas tuo, jog būtų užtikrinamas privalomųjų nurodymų, priimtų Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 6 dalies pagrindu, vykdymo proceso operatyvumas bei užkertamas kelias galimai nepagrįstų ar kvestionuotinių Inspekcijos, kaip viešojo administravimo subjekto, turinčio įgaliojimus pratęsti privalomųjų nurodymų įvykdymo terminus, veikslių užkardymui. Todėl **nagrinėjamo atvejo ir analizuotos Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos pagrindu išryškėjusi tendencija** dėl dažnai susiklostančių situacijų, kai pareiškėjai dėl privalomųjų nurodymų, priimtų Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 6 dalies pagrindu, įvykdymo termino atidėjimo be jokio teisinio pagrindo kreipiasi į teismą, o Inspekcija tokius pareiškėjų teismui pateiktus reikalavimus laiko pagrįstu pagrindu vykdymo proceso dėl privalomojo nurodymo įvykdymo atidėjimui iki teismo proceso pabaigos, Seimo kontrolierės nuomone, **yra sąlygota Inspekcijos netinkamo Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 9 dalyje įtvirtintos nuostatos (pažymos 9.3 punktas) taikymo.**

Galima teigti, kad Inspekcijai suabsoliutinant bet koki pareiškėjo (-ų) kreipimąsi į teisną, kuris vienaip ar kitaip yra susijęs su Inspekcijos surašytais privalomaisiais nurodymais, priimtais Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 6 dalies pagrindu, lemia nepagrįstą privalomųjų nurodymų vykdymo proceso pradžios sustabdymą.

Pastebėtina, kad Aprašo, kurio nuostatos reglamentuoja privalomųjų nurodymų ir teismo sprendimų priverstinio vykdymo organizavimo tvarką (pažymos 10.1 punktą), 37 punkte yra įtvirtinta visiškai neapibrėžta sąlyga – „pasibaigus teisiniams procesams“, kuria remiamasi privalomųjų nurodymų priverstinio vykdymo inicijavimo /neinicijavimo stadijoje. Tai, Seimo kontrolierės nuomone, leidžia daryti išvadą, kad toks **pernelyg abstraktus traktavimas**, jog bet kuris teisminis procesas, susijęs su privalomųjų nurodymų termino pratęsimu, laikytinas privaloma sąlyga neteikti privalomųjų nurodymų priverstiniam vykdymui, **neatitinka Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 8 dalyje įtvirtintos nuostatos esmės bei tikslo, o Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 9 dalies nuostata yra vykdoma netinkamai.**

16. Kitas aspektas, į kurį Seimo kontrolierė nori atkreipti dėmesį remdamasi šio tyrimo metu atliktos teisės aktų ir teismų praktikos analize, yra susijęs su galimai nepakankamu (neaiškiu) teisiniu reglamentavimu, nustatančiu pareiškėjo (-ų) teisę ginčyti teisme Inspekcijos priimtus sprendimus nepratęsti privalomųjų nurodymų, priimtų Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 6 dalies pagrindu, vykdymo termino.

Pažymėtina, kad pagal Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 8 dalį, Inspekcija, įvertinusi pareiškėjo (-ų) prašymo dėl privalomųjų nurodymų termino pratęsimo motyvus, priima sprendimą pratęsti arba atsisakyti pratęsti privalomojo nurodymo įvykdymo terminą.

Kaip jau buvo minėta, Institucijai priėmus sprendimą pratęsti privalomojo nurodymo įvykdymo terminą, jis pratęsimas, tačiau ne ilgesniam terminui, negu buvo nustatytas pradiniam privalomajame nurodyme, ir tik vieną kartą. Tuo atveju, kai Inspekcija priima sprendimą atsisakyti pratęsti privalomojo nurodymo įvykdymo terminą, pareiškėjas (-ai) tokį viešojo administravimo subjekto sprendimą gali skųsti teismui ir taip realizuoti savo teisę kreiptis teisinės gynybos dėl privalomojo nurodymo įvykdymo termino pratęsimo (pažymos 11.3 punktą). Ir nors Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 8 dalyje yra aiškiai įtvirtinta galimybė pareiškėjui tik vieną kartą kreiptis į Inspekciją dėl privalomojo nurodymo termino pratęsimo, tačiau praktikoje atsiranda precedentų, kai Inspekcija yra priversta pakartotinai nagrinėti pareiškėjų teiktus prašymus dėl privalomųjų nurodymų terminų pratęsimo.

Seimo kontrolierės nuomone, tai yra sąlygota to, jog **nei viename teisės akte**, reglamentuojančiame Inspekcijos teises ir pareigas nagrinėjant pareiškėjų prašymus (pažymos 9.2, 9.3, 10.1, 10.2 punktai), **nėra numatyta galimybė ir teisė Inspekcijai atsisakyti nagrinėti pakartotinai pareiškėjo (-ų) pateiktą prašymą dėl privalomojo nurodymo įvykdymo termino pratęsimo kaip kartotinį.** Kaip pastebėta ir Pareiškėjos skunde Seimo kontrolierei (pažymos 2.11 punktą), praktikoje galimos situacijos, kai pasibaigus vienam teismo procesui dėl apskūsto Inspekcijos sprendimo, kuriuo nebuvo pratęstas terminas privalomųjų nurodymų įvykdymui, pareiškėjai gali teikti naują prašymą Inspekcijai, kurio esmė bus susijusi su Inspekcijos jau nagrinėtomis aplinkybėmis. Pažymėtina, kad net teismams nėra suteikta galimybė atsisakyti priimti pareiškėjų skundus dėl pirmiau paminėtų kartotinių kreipimųsi, nes tokie pareiškėjų skundai teismui negali būti traktuojami kaip paduoti dėl tų pačių aplinkybių ar kaip nenagrinėtini teismuose (pažymos 9.4, 11.3 punktai).

Remdamasi pirmiau padaryta išvada, Seimo kontrolierė atkreipia dėmesį į tai, kad Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintas *įstatymo viršenybės principas* (pažymos 9.2 punktą) ir viešojoje teisėje galiojantis principas „visa, kas nėra leidžiama yra draudžiama“ (pažymos 11.5 punktą) įpareigoja viešojo administravimo subjektus, o nagrinėjamu atveju – Inspekciją, veikti tik taip, kaip yra nustatyta teisės aktuose. Todėl analizuojant Pareiškėjos skunde nurodytas aplinkybes (pažymos 2.9 – 2.11 punktai) per Seimo kontrolierių įstatyme apibrėžto biurokratizmo prizmę (pažymos 9.1

punktas), konstatuotina, jog **Inspekcijos tarnautojų veiksmai nagrinėjant prašymus dėl privalomųjų nurodymų, teiktų Priežiūros įstatymo 11 straipsnio 6 dalies pagrindu, įvykdymo termino pratęsimo nelaikytini biurokратиškais, nes yra sąlygoti esamo teisinio reglamentavimo, nenumatančio pakartotinių pareiškėjų prašymų dėl privalomųjų nurodymų įvykdymo termino pratęsimo nenagrinėjimo galimybių.**

Pastebėtina, kad ir pati skundžiama institucija, kaip ir teismai, aiškiai deklaruoja esamą teisinį pagrindą tik kartą pareiškėjui (-ams) kreiptis su prašymu į Inspekciją dėl privalomojo nurodymo įvykdymo termino pratęsimo (pažymos 7.2, 7.3 punktai), tačiau nesant pakankamo teisinio reglamentavimo, užkertančio kelią pareiškėjų piktnaudžiavimui teikti pakartotinius prašymus pratęsti privalomųjų nurodymų įvykdymo terminus, tokių situacijų pasikartojimas neabejotinai gali būti dažnas. Be to, pirmiau aptarti Inspekcijos pareigūnų veiksmai, nors ir vykdomi laikantis teisės aktuose nustatytų reikalavimų, visuomenės (kaip parodo ir Pareiškėjos skunde išdėstyta nuomonė) gali būti traktuojami kaip netinkami ir turintys neveikimo (vilkinimo) požymių. Seimo kontrolierė pabrėžia, kad **teisinis reglamentavimas turi užtikrinti teisės sistemos aiškumą bei nuoseklumą**, nes tai suponuoja *konstitucinis teisinės valstybės principas* (pažymos 11.6 punktas), todėl šio tyrimo metu nustatyti teisinio reglamentavimo trūkumai, Seimo kontrolierės įsitikinimu, privalo būti ištaisyti.

17. Remiantis Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 7 punkte įtvirtinta nuostata, vykdydamas savo pareigas Seimo kontrolierius gali informuoti Seimą, Vyriausybę bei kitas valstybės institucijas ir įstaigas ar atitinkamos savivaldybės tarybą apie įstatymų ar kitų teisės aktų trūkumus, prieštaravimus ar spragas (pažymos 9.1 punktas). Būtent su šios Seimo kontrolieriaus teisės įgyvendinimu buvo siejamos šio tyrimo metu tirtos aplinkybės ir padarytos išvados.

Remiantis aukščiau išdėstytu, Seimo kontrolierė konstatuoja, kad tyrimo metu nustatyta informacija dėl poreikio tobulinti esamą teisinį reglamentavimą pasitvirtino, todėl būtina, jog Aplinkos ministerija ir Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos pagal šioms institucijoms teisės aktuose suteiktą kompetenciją, įvertintų poreikį pašalinti egzistuojančius Viešojo administravimo įstatymo, Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo, Asmenų prašymų ir skundų nagrinėjimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių, Asmenų prašymų, skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo Valstybinėje teritorijų planavimo ir statybos inspekcijoje prie Aplinkos ministerijos taisyklių ir (ar) Privalomųjų nurodymų ir teismo sprendimų priverstinio vykdymo organizavimo tvarkos aprašo nuostatų trūkumus bei tuo pagrindu priimtų (inicijuotų) reikiamus teisės aktų pakeitimus.

SEIMO KONTROLIERIAUS SPRENDIMAI

18. Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 3 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierė nusprendžia:

X advokatų profesinės bendrijos skundo dalies dėl Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos pareigūnų galimai biurokратиškų veiksmų (neveikimo) netinkamai taikant teisės aktų nuostatas, susijusias su Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos surašytų privalomųjų nurodymų vykdymo proceso įgyvendinimu, tyrimą nutraukti.

19. Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 1 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierė nusprendžia:

tyrimo dalį dėl Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos veiksmų privalomųjų nurodymų įvykdymo procese ir poreikio tobulinti esamą teisinį reglamentavimą pripažinti pagrįsta.

SEIMO KONTROLIERIAUS REKOMENDACIJOS

20. Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 7 ir 14 punktais, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierė rekomenduoja:

20.1. Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos – atkreipti dėmesį į šio tyrimo metu nustatytą ir pažymos 15 punkte konstatuotą netinkamą Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo 11 straipsnio 9 dalies taikymo praktiką ir įvertinti poreikį dėl Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko 2016 m. gruodžio 22 d. įsakymu Nr. 1V-175 (aktuali akto redakcija, galiojanti nuo 2020 m. birželio 15 d.) patvirtinto Privalomųjų nurodymų ir teismo sprendimų priverstinio vykdymo organizavimo tvarkos aprašo 37 punkto ir (ar) kitų šio teisės akto nuostatų pakeitimo;

20.2. Aplinkos ministerijai ir Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos – atsižvelgiant į šios pažymos 16 punkte nustatytas aplinkybes ir padarytas išvadas bei remiantis tarpinstitucinio bendradarbiavimo principu, spręsti dėl poreikio tobulinti teisinį reglamentavimą, aiškiau apibrėžiant atvejus dėl privalomųjų nurodymų teikimo vykdymui, kai pareiškėjų skundo pagrindu yra pradėtas teismo procesas dėl privalomojo (-ųjų) nurodymo (-ų) termino pratęsimo arba pakeisti esamą (nustatyti naujai) teisinį reglamentavimą, apibrėžiantį Valstybinėje teritorijų planavimo ir statybos inspekcijoje prie Aplinkos ministerijos nenagrinėtinų pakartotinų pareiškėjų prašymų dėl privalomojo (-ųjų) nurodymo (-ų), priimto (-ų) Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo 11 straipsnio 6 dalies pagrindu, termino pratęsimo atvejus.

Primename, kad Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnio 3 dalyje nustatyta, jog informacija apie siūlymų (rekomendacijų) išnagrinėjimą Seimo kontrolieriui turi būti pateikiama nedelsiant priėmus sprendimus dėl priemonių, kurių bus imamasi, atsižvelgiant į Seimo kontrolieriaus siūlymą (rekomendaciją), **bet ne vėliau kaip per 30 dienų nuo siūlymo (rekomendacijos) gavimo dienos.**

Seimo kontrolierė

Erika Leonaitė