



LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS

PAŽYMA DĖL ADVOKATO X, ATSTOVAUJANČIO Y, SKUNDO PRIEŠ JONIŠKIO RAJONO SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJĄ

2024 m. vasario 27 d. Nr. 4D-2023/2-614
Vilnius

SKUNDO ESMĖ

1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaigoje gautas Y (toliau – Pareiškėja) atstovaujančio advokato X (toliau – Pareiškėjos atstovas) skundas dėl Joniškio rajono savivaldybės administracijos (toliau – Savivaldybė) pareigūnų veiksmų (neveikimo), galimai netinkamai vykdant teisės aktais priskirtas funkcijas, nesprenžiant klausimo dėl leidimo teikti maitinimo paslaugas išdavimo iš esmės.

Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos Respublikos Seimo 2023 m. lapkričio 16 d. nutarimu Nr. XIV-2237, įsigaliojusiu 2023 m. gruodžio 5 d., Lietuvos Respublikos Seimo kontroliere savivaldybių institucijų ir įstaigų pareigūnų veiklai tirti paskirta Jolita Miliuvienė, tuometės Seimo kontrolierės pradėtą tyrimą dėl Pareiškėjo Skunde nurodytų aplinkybių atliko ir tyrimo išvadas dėl jo teikia Seimo kontrolierė J. Miliuvienė.

2. Pareiškėjos atstovas Skunde nurodo:

2.1. Pareiškėja nori savo maitinimo verslą perkelti į Joniškio miestą, todėl kreipėsi į Joniškio miesto seniūnę dėl leidimo teikti maitinimo paslaugas išdavimo. Seniūnė Pareiškėjai pasiūlė kreiptis į Savivaldybės vyriausiąją architektę ir gauti „architektės suderinimą patvirtinantį dokumentą“. Savivaldybės vyriausioji architektė suderino prekybos vietos schemą Joniškio turgelyje ir nurodė „toliau derinti su Joniškio seniūne“. Gavusi vyriausiosios architektės suderinimo dokumentą Pareiškėja vėl kreipėsi Joniškio seniūnę, kuri nurodė, jog leidimas teikti maitinimo paslaugas Joniškyje, <...> jai nebus išduotas. Tuomet Pareiškėja, padedama advokato, 2022 m. lapkričio 17 d. raštu pateikė prašymą išduoti leidimą teikti maitinimo paslaugas. Laiku nesulaukęs atsakymo į prašymą, Pareiškėjos atstovas kreipėsi į Joniškio seniūnę, kuri paaiškino, jog sprendimui priimti trūksta įrenginio vaizdinio suderinimo ir „klausimas atiduotas spręsti Savivaldybės vyriausiajai architektėi“. Paminėtina, jog architektė atsisakė pritarti „prekybos vietos vaizdiniui“, o Pareiškėjai daugiau nieko nebuvo paaiškinta (pvz.: prekybinio įrenginio savybių neatitikimas reikalavimams ir kita). Savivaldybė administracijos Joniškio seniūnijos 2022 m. gruodžio 5 d. sprendimu Pareiškėjos prašymo išduoti leidimą teikti maitinimo paslaugas nagrinėjimas buvo sustabdytas. Šį Joniškio seniūnijos administracinį sprendimą Pareiškėja apskundė Regionų apygardos administraciniam teismui.

2.2. „Tenkindamas Pareiškėjos skundą, Regionų apygardos administracinis teismas 2023-04-13 sprendimu nusprendė panaikinti Joniškio rajono savivaldybės administracijos Joniškio seniūnijos 2022-12-05 sprendimą Nr. S-404 „Dėl prašymo nagrinėjimo sustabdymo“ ir įpareigojo Joniškio rajono savivaldybės administraciją iš naujo spręsti pareiškėjos 2022-11-17 prašymą išduoti leidimą teikti maitinimo paslaugas <...>, Joniškyje.“ (šios ir kitų citatų kalba netaisyta).

2.3. „[...] Joniškio seniūnė [*pavardė žinoma*], naudodama įvairius biurokratinius pretekstus, iš esmės toliau sabotuoja Regionų apygardos administracinio teismo įpareigojimą iš naujo spręsti Pareiškėjos 2022-11-17 prašymą išduoti leidimą teikti maitinimo paslaugas <...>, Joniškyje.“

2.4. „Kadangi Regionų apygardos administracinio teismo 2023-04-13 sprendimas įsiteisėjo 2023-05-16, Pareiškėjos atstovas 2023-05-18 kreipėsi į Joniškio savivaldybę primindamas, kad pagal Joniškio rajono savivaldybės tarybos patvirtintą aprašą [Prekybos ir paslaugų teikimo Joniškio rajono savivaldybės viešosiose vietose tvarkos aprašas, patvirtintas Joniškio rajono savivaldybės 2009 m. spalio 8 d. sprendimu Nr. T-229 „Dėl Prekybos ir paslaugų teikimo Joniškio rajono savivaldybės viešosiose vietose tvarkos aprašo ir Joniškio rajono savivaldybės viešųjų vietų, kuriose galima prekiauti ar teikti paslaugas, sąrašo patvirtinimo (toliau tekste ir citatose ir – Tvarkos aprašas)] leidimas turi būti išduodamas per 3 darbo dienas bei prašydamas informuoti apie tai kada numatoma įvykdyti teismo sprendimą ir (kadangi kreiptasi paskutinę leidimo išdavimo klausimo sprendimui skirtą dieną ir numanant, kad laiku šis klausimas išspręstas nebus) kodėl vėluojama tai padaryti?“

2.5. „Joniškio seniūnės tos pačios 2023-05-18 rašte [...] nurodyta, kad „Prašymo nagrinėjimas stabdomas, kol bus pateikti visi administraciniam sprendimui priimti reikalingi dokumentai – prie Prašymo nėra banko ar kredito unijos kvito, patvirtinančio, kad sumokėta vietinė rinkliava <...> prašome Jūsų ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo šio rašto gavimo dienos sumokėti Nuostatuose nustatyto dydžio vietinę rinkliavą <...> jei per 5 darbo dienas nuo šio rašto gavimo dienos nesumokėsite Nuostatuose nustatyto dydžio vietinės rinkliavos, Prašymo nagrinėjimas bus nutrauktas“.

2.6. „Pažymėtina, teikiant 2022-11-17 prašymą išduoti leidimą teikti maitinimo paslaugas <...>, Joniškyje, dokumentas apie rinkliavos sumokėjimą buvo pateiktas, bet pati Joniškio savivaldybė priėmė vienašališką sprendimą gražinti šią įmoką Pareiškėjai. Dar daugiau. Panaikintame Joniškio seniūnijos 2022-12-05 administraciniame sprendime buvo nurodoma, kad „2022-11-17 Pareiškėjos praveisti 29,00 eurai į savivaldybės rėmėjų lėšų sąskaitą bus gražinti gavus prašymą dėl lėšų gražinimo“. Tačiau šios lėšos Pareiškėjai buvo gražintos 2022 m. gruodžio 29 d. be jokio atitinkamo jos prašymo. Taigi, atitinkama „kliūtis“ buvo pačios Joniškio savivaldybės administracijos dirbtinai (ir nepagrįstai bei neteisėtai) sukurta. Vis dėlto jau sekančią 2023-05-19 Pareiškėja minėtą rinkliavą dar sykį sumokėjo ir Joniškio savivaldybės administracija ją gavo.“

2.7. „Kadangi Regionų apygardos administracinio teismo 2023-04-13 sprendimas įsiteisėjo 2023-05-16, o sprendimas stabdyti Pareiškėjos 2022-11-17 prašymą priimtas tik 2023-05-18, vertintina, kad dvi darbo dienos iš 3 sprendimo dėl leidimo išdavimui skirtų dienų jau buvo praėję. Todėl sprendimas dėl Pareiškėjos 2022-11-17 prašymo turėjo būti priimtas sekančią darbo dieną – 2023-05-22. Tačiau nei 2023-05-22, nei 2023-05-23 sprendimas priimtas nebuvo. Tačiau 2023-05-24 Pareiškėja gavo pranešimą, kad jos 2022-11-17 prašymo svarstymas vėl sustabdytas.“

2.8. „Viena vertus, buvo pažeistas terminas. Kita vertus, tai antras savarankiškas pranešimas apie stabdymą dėl ne tik tariamo (fiktyvaus) pagrindo, bet ir dirbtinai ištesiant procedūrą, nes šis tariamas (fiktyvus) pagrindas buvo žinomas jau teikiant 2023-05-18 pranešimą dėl 2022-11-17 prašymo nagrinėjimo stabdymo ir galėjo būti nurodytas iš karto. Tai, kad minėtas pagrindas stabdyti Pareiškėjos prašymo svarstymo procedūrą yra tariamas (fiktyvus), patvirtina tiek esamas teisinis reglamentavimas, tiek ir ankstesnis Joniškio rajono savivaldybės tarnautojų elgesys (įskaitant Joniškio seniūnės ir Joniškio rajono savivaldybės vyriausiosios architektės elgesį).“

2.9. „Dėl teisinio reglamentavimo: leidimų teikti maitinimo paslaugas išdavimo tvarką Joniškio rajono savivaldybėje reglamentuoja Tvarkos aprašas, kurio 10 punkte pateikiamas išsamus siekiant gauti atitinkamą leidimą pateiktinų dokumentų sąrašas; reikalavimo pateikti Joniškio rajono savivaldybės vyriausiojo architekto suderinimą tarp minėtame punkte įvardintų dokumentų nėra (nors atitinkamas reikalavimas pagal Tvarkos aprašo 10.7 yra taikomas kai siekiama gauti leidimą veikla Žagarės regioninio parko teritorijoje – tuomet reikia pateikti Joniškio rajono savivaldybės administracijai nepriklausančios Žagarės regioninio parko direkcijos rašytinį suderinimą). Šiame kontekste darytina išvada, kad pagal Tvarkos aprašą Joniškio rajono savivaldybės vyriausiojo architekto suderinimu rūpinasi pati atitinkamą leidimą išduodanti Joniškio rajono seniūnija, o leidimo siekiantys asmenys jokių papildomų veiksmų atlikti neprivalo. Dar daugiau. Netgi esant papildomai derinimo su Joniškio rajono savivaldybės vyriausiuoju architektu procedūrai, leidimo išdavimo terminas nesikeičia ir tebėra tos pačios 3 darbo dienos.“

2.10. „Dėl ankstesnio Joniškio rajono savivaldybės tarnautojų elgesio (t. y. ankstesnės praktikos sprendžiant atitinkamą klausimą): sprendama Pareiškėjos 2022-11-17 prašymo klausimą, Joniškio seniūnija, vertindama, kad sprendimo dėl leidimo išdavimo priėmimui jai trūksta Joniškio rajono savivaldybės vyriausiosios architektės suderinimo, pati kreipėsi į tai pačiai Joniškio rajono savivaldybės administracijai priklausančią Joniškio rajono savivaldybės vyriausiąją architektę ir gavo jos išvadą. Aptariamame kontekste Joniškio seniūnės veikla vertintina kaip tokia, kai vietoj klausimo dėl leidimo Pareiškėjai išdavimo sprendimo iš esmės laikomasi nereikalingų ar išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakoma spręsti pareigūno kompetencijai priklausančius klausimus, vilkinama priimti sprendimus ar atlikti savo pareigas.“

2.11. „Pareiškėjos manymu, svarstant jos 2022-11-17 prašymą dėl leidimo išdavimo, buvo padaryti šie pažeidimai, kurie be kita ko lemia tai, jog jau daugiau nei pusę metų tęsiasi situacija kai yra šiurkščiai pažeidžiama Lietuvos Respublikos Konstitucijos 48 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta Pareiškėjos teisė į ūkinės veiklos laisvę ir iniciatyvą:

[...] Joniškio rajono savivaldybės vyriausioji architektė [...], 2022-10-25 suderinusi Pareiškėjos prekybos vietą kartu su įrenginiu (nes, kaip matyti iš pateiktų įrodymų, prieš priimant sprendimą jai buvo pateikti kiosko-kebabinės vaizdiniai, t. y. išmatavimai bei nuotraukos) vėliau nepagrįstai (apskritai be teisinių motyvų grindžiančių sprendimo esmę, o vien tik remdamasi savo įsivaizduojama teise daryti kaip jai atrodo tinkama) pakeitė savo poziciją ir tokiu būdu piktnaudžiavo, t. y. suteiktus įgaliojimus naudojo ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus, taip pat keisdama savo raštu išreikštą poziciją viršijo suteiktus įgaliojimus ir savavaliavo;

[...] svarstant prašymą Joniškio seniūnė neteisėtai vilkino priimti sprendimus ir atlikti savo pareigas bei praleido nustatytą 3 darbo dienų terminą;

įsiteisėjus Regionų apygardos administracinio teismo 2023-04-13 sprendimui, kuriuo panaikintas Joniškio rajono savivaldybės administracijos Joniškio seniūnijos 2022-12-05 sprendimas Nr. S-404 „Dėl prašymo nagrinėjimo sustabdymo“, svarstant prašymą Joniškio seniūnė dirbtinai išskyrė savo nurodomus formalius Pareiškėjos prašymo trūkumus ir juos teikė atskirai 2023-05-19 raštu Nr. S-108 bei 2023-05-24 raštu Nr. S-111, taip dirbtinai ištesdama procedūrą ir vilkindama sprendimo dėl Pareiškėjos 2022-11-17 prašymo priėmimą;

[...] 2023-05-24 rašte Nr. S-111 Joniškio seniūnė nurodė išgalvotą ir neatitinkantį nei Tvarkos aprašo, nei ankstesnės praktikos svarstant Pareiškėjos 2022-11-17 prašymą, trūkumą – tariamos Pareiškėjos pareigos suderinti prekybos įrenginio vaizdinį neatlikimą – ir taip, vietoj reikalų sprendimo iš esmės, laikėsi ir iš Pareiškėjos reikalavo laikytis nereikalingų ir išgalvotų formalumų, nepagrįstai atsisakė spręsti jos kompetencijai priklausančius klausimus, vilkino priimti sprendimą dėl Pareiškėjos 2022-11-17 prašymo ir atlikti savo kaip Joniškio seniūnės pareigas, blogai vykdė Tvarkos aprašą ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymą, taip pat piktnaudžiavo jai suteiktus įgaliojimus naudodama ne pagal įstatymus bei kitus teisės aktus, viršijo jai suteiktus įgaliojimus ir savavaliavo.“

3. Pareiškėjos atstovas prašo:

3.1. „Atsižvelgiant į išdėstytas aplinkybes, prašome pripažinti atitinkamus Joniškio seniūnės ir Joniškio rajono savivaldybės vyriausiosios architektės [...] padarytus pažeidimus ir:

[...] atkreipti Joniškio rajono mero ir Joniškio rajono savivaldybės administracijos direktoriaus dėmesį į Joniškio seniūnės ir Joniškio rajono savivaldybės vyriausiosios architektės įstatymų ir kitų teisės aktų nesilaikymą, piktnaudžiavimą, biurokratizmą, žmogaus teisių ir laisvių pažeidimus ir siūlyti imtis priemonių, kad būtų pašalinti įstatymų ir kitų teisės aktų pažeidimai, jų priežastys ir sąlygos;

[...] siūlyti Joniškio savivaldybės administracijos direktoriui skirti Joniškio seniūnei ir Joniškio rajono savivaldybės vyriausiajai architektėi jų padarytų pažeidimų sunkumą atitinkančias tarybines (drausmines) nuobaudas;

[...] siūlyti Joniškio savivaldybei, kad įstatymų nustatyta tvarka būtų atlyginta žala, kurią patyrė Pareiškėja dėl svarstant jos 2022-11-17 prašymą padarytų pažeidimų.“

4. Iš Skundo tyrimui pateiktų dokumentų nustatyta:

4.1. Regionų apygardos administracinis teismas išnagrinėjo Pareiškėjos skundą, kuriuo buvo prašoma pripažinti negaliojančiu Joniškio rajono savivaldybės administracijos Joniškio seniūnijos 2022 m. gruodžio 5 d. administracinį sprendimą Nr. S-404 „Dėl prašymo nagrinėjimo sustabdymo“, įpareigoti Joniškio rajono savivaldybės administraciją (Joniškio seniūniją) iš naujo nagrinėti Pareiškėjos 2022 m. lapkričio 17 d. prašymą išduoti leidimą teikti maitinimo paslaugas <...>, Joniškyje, ir nagrinėjant šį prašymą laikytis pozicijos, kad Joniškio rajono savivaldybės vyriausiojo architekto 2022 m. spalio 25 d. pritarimas prekybos vietos schemai (suderinimas) apima Joniškio rajono savivaldybės vyriausiojo architekto pritarimą prekybos vietos vaizdiniui, ir 2023 m. balandžio 13 d. priėmė sprendimą administracinį sprendimą panaikinti, įpareigoti iš naujo išnagrinėti Pareiškėjos prašymą. Teismas sprendime, be kitų aplinkybių, pažymėjo: „Šioje byloje ginčas kilo dėl Joniškio rajono savivaldybės administracijos Joniškio seniūnijos 2022 m. gruodžio 5 d. sprendimo Nr. S-404 „Dėl prašymo nagrinėjimo sustabdymo“ (toliau – ir Sprendimas) teisėtumo ir pagrįstumo. [...].“

2022 m. gruodžio 5 d. Sprendime nurodoma, kad vyr. architektui *nesuderinus įrenginio vaizdinio*, leidimas prekiauti negali būti išduodamas. Joniškio rajono savivaldybės tarybos 2009 m. spalio 8 d. sprendimu Nr. T-229 patvirtintų Prekybos ir paslaugų teikimo Joniškio rajono savivaldybės viešosiose vietose tvarkos aprašo 2 punkte nurodoma, kad laikinojo įrenginio vaizdinys – laikinojo vaizdinio vizualinė išvaizda (spalvotas vaizdas planuojamojoje erdvėje). Pareiškėjai 2022 m. spalio 17 d. pateikus spalvotas nuotraukas, nebuvo nurodyta, kad pateiktas netinkamas laikinojo įrenginio vaizdinys, taigi, pareiškėja gavusi nuorodą „toliau derinti su seniūne“ pagrįstai galėjo padaryti išvadą, jog ne tik vietos (schema) planas buvo parengtas, bet ir pritarta laikinojo įrenginio vaizdiniui. Tik 2022 m. lapkričio 30 d. rašte „Dėl Joniškio seniūnijai pateikto 2022 m. lapkričio 17 d. prašymo“ nurodoma, kad kartu su pareiškėjos 2022 m. lapkričio 17 d. prašyme pateiktais dokumentais yra pateikta tik kiosko nuotrauka, nėra įrenginiui reikalingų duomenų (jo išmatavimų, medžiagiškumo ir pritaikymo vietoje), todėl nesant tinkamo įrenginio vaizdinio vertinamas įrenginys tik iš šios pateiktos nuotraukos.

Taigi negalima sutikti su atsakovės atsiliepime išsakyta pozicija, kad skundžiamas Sprendimas priimtas atsižvelgus į visas pateiktas aplinkybes ir pareiškėjos prašymas išnagrinėtas tinkamai ir iš esmės.

Atsakovė Savivaldybė šioje administracinėje byloje pagal vykdomų funkcijų apimtį bei paskirtį, veiklos pobūdį, turimus įgaliojimus priskirtina viešojo administravimo subjektui, todėl savo veikloje (t. y. priimdama administracinius aktus) privalo vadovautis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – ir VAI) nuostatomis.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje laikomasi pozicijos, kad vienas iš pagrindinių teisinės valstybės principų, be kita ko, taikomas ir įgyvendinant viešąjį administravimą (VAI 3 straipsnio 4 punktas; aktuali redakcija, galiojanti nuo 2020 m. lapkričio 1 d.) – įstatymo viršenybės principas – *inter alia* reikalauja, jog administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais būtų pagrįsti įstatymais. [...]. Pabrėžtina, kad VAI reikalavimų nepaisymas ir konkrečių teisės normų nesusiejimas su objektyviais duomenimis (faktais) pripažintinas esminiu trūkumu, kai toks pažeidimas ne tik paneigia asmens teisę žinoti teisei priešingos veikos ribas, riboja teises į teisminę gynybą, bet ir ginčui persikėlus į teismą atima galimybę pastarajam suprasti bei apsibrėžti bylos nagrinėjimo apimtį, o kartu visapusiškai bei objektyviai išnagrinėti ginčą. [...]. Kadangi skundžiamas aktas (Sprendimas) priimtas pažeidžiant taisykles, turėjusias užtikrinti objektyvų visų aplinkybių įvertinimą bei sprendimo pagrįstumą, vadovaujantis Lietuvos Respublikos administracinių bylų (toliau – ir ABTĮ) 91 straipsnio 1 dalies 3 punktu, toks aktas naikintinas. Taip pat tenkintinas ir pareiškėjos antrasis patikslinto skundo reikalavimas, kuriuo prašoma įpareigoti Joniškio rajono savivaldybės administraciją (Joniškio seniūniją) iš naujo spręsti pareiškėjos 2022 m. lapkričio 17 d. prašymą išduoti leidimą teikti maitinimo paslaugas <...>, Joniškyje. Pažymėtina, jog individualaus akto panaikinimas savaime suponuoja atsakovui pareigą teisės aktų nustatyta tvarka priimti naują administracinės procedūros sprendimą.“

4.2. Savivaldybės Joniškio seniūnijos 2023 m. gegužės 19 d. rašte Pareiškėjos atstovui nurodyta:

„Vadovaudamiesi Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 11 straipsnio 1 dalimi, 12 straipsnio 1 ir 3 dalimis, Prašymų ir skundų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo viešojo administravimo subjektuose taisyklių [...] 34 punktu, Prekybos ir paslaugų teikimo Joniškio rajono savivaldybės viešosiose vietose tvarkos aprašo [...]10 ir 13 punktais, informuojame, kad Prašymo nagrinėjimas stabdomas, kol bus pateikti visi administraciniam sprendimui priimti reikalingi dokumentai – prie Prašymo nėra banko ar kredito unijos kvito, patvirtinančio, kad sumokėta vietinė rinkliava [pagal Tvarkos aprašo 10.3 papunktį]. Faktą, kad nėra sumokėta vietinė rinkliava pagal savivaldybės tarybos patvirtintus Joniškio rajono savivaldybės vietinių rinkliavų už leidimo prekiauti, teikti paslaugas, organizuoti komercinius renginius viešosiose vietose išdavimą nuostatus [...] (toliau – Nuostatai), patvirtina Joniškio rajono savivaldybės administracijos Buhalterinės apskaitos skyriaus 2023-05-19 raštas Nr. IL-2734 „Dėl Y mokėjimų“ (pridedama).

Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta aukščiau, prašome Jūsų ne vėliau kaip per 5 darbo dienas nuo šio rašto gavimo dienos sumokėti Nuostatuose nustatyto dydžio vietinę rinkliavą.

Pažymime, kad tuo atveju, jei per 5 darbo dienas nuo šio rašto gavimo dienos nesumokėsite Nuostatuose nustatyto dydžio vietinės rinkliavos, Prašymo nagrinėjimas bus nutrauktas.“

4.3. Savivaldybės Buhalterinės apskaitos skyriaus 2023 m. gegužės 19 d. rašte nurodyta:

„Informuojame, kad Y 2022 m. lapkričio 17 d. pervedė 29,00 Eur už leidimą teikti maitinimo paslaugas į Joniškio rajono savivaldybės administracijos rėmėjų lėšų atsiskaitomąją banko sąskaitą <...>. Vadovaujantis 2022 m. gruodžio 27 d. Joniškio seniūnijos raštu Nr. IL-7030 „Dėl lėšų gražinimo“, Y gražinome 29,00 Eur 2022 m. gruodžio 29 d. pavedimu Nr. 41. 2023 m. mokėjimų iš Y negavome.“

TYRIMAS IR IŠVADOS

5. Tuometė Seimo kontrolierė, siekdama išsiaiškinti Pareiškėjos nurodytas aplinkybes, kreipėsi į Savivaldybę, prašydama pateikti paaiškinimus dėl Skundo teiginių bei atsakyti į klausimus.

Tyrimui reikšmingos faktinės aplinkybės

6. Savivaldybė informavo, pateikė dokumentus bei paaiškinimus, iš kurių nustatyta:

6.1. „Pažymima, kad šiuo metu Regionų apygardos administracinio teismo Šiaulių rūmuose yra nagrinėjama administracinė byla Nr. eI3-8889-621/2023 pagal Pareiškėjos 2023-07-11 skundą atsakovei Joniškio rajono savivaldybės administracijai dėl savivaldybės administracijos Joniškio seniūnijos 2023-06-28 sprendimo Nr. S-175 „Dėl teismo sprendimo vykdymo ir prašymo netenkinimo“ panaikinimo, kurioje yra vertinamas minėto administracinio sprendimo priėmimo teisėtumas ir pagrįstumas (pridedama 2023-07-13 teismo nutartis byloje ir 2023-07-11 skundas). Byloje Pareiškėjos skundas be kitų argumentų grindžiamas tais pačiais argumentais, kurie pateikti skunde Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriui. Atsižvelgiant į tai, jog teisme yra nagrinėjamas skundas tuo pačiu klausimu, manytina, kad nėra tikslinga išsamiai ir motyvuotai teikti paaiškinimus į kiekvieną Pareiškėjos skunde Lietuvos Respublikos Seimo kontrolieriui nurodytą aplinkybę.“

6.2. „Regionų apygardos administracinio teismo Šiaulių rūmų 2023-04-13 įsiteisėjęs sprendimas administracinėje byloje Nr. eI-2699-289/2023 (toliau – Teismo sprendimas) savivaldybėje buvo gautas ir užregistruotas 2023 m. gegužės 18 d. (reg. Nr. (3.46 Mr) G-3740 [...]). Tą pačią dieną savivaldybės administracijos direktoriaus rezoliucijomis Teismo sprendimas buvo nukreiptas vykdyti: Teisės ir metrikacijos skyriaus vedėjai A. V. vertinti; Architektūros ir teritorijų planavimo skyriaus vedėjai, vyriausiajai architektėi D. B., Joniškio seniūnei J. A. – pateikti vertinimą, argumentus, paaiškinti [...]. 2023 m. birželio 28 d. buvo įvykdytas Teismo sprendimas – Pareiškėjos 2022-11-17 prašymas išduoti leidimą iš naujo išnagrinėtas ir dėl jo priimtas

savivaldybės administracijos Joniškio seniūnijos 2023-06-28 sprendimas Nr. S-175 „Dėl teismo sprendimo vykdymo ir prašymo netenkinimo“. Priimtas sprendimas tą pačią dieną buvo išsiųstas Pareiškėjai ir Pareiškėjos atstovui elektroniniu paštu.“

6.3. Tvarkos aprašo „13 punkte nustatyta, kad leidimas išduodamas per 3 darbo dienas nuo visų reikalingų dokumentų pateikimo. Dokumentai, kurie turi būti pateikiami kartu su prašymu nurodyti Tvarkos aprašo 10 punkte. Atsižvelgiant į tai, kad iš naujo nagrinėjant Pareiškėjos 2022-11-11 prašymą buvo nustatyta, jog nepateikti visi Tvarkos aprašo 10 punkte nurodyti dokumentai – leidimas nebuvo išduotas per 3 darbo dienas. Dėl trūkumų šalinimo vyko administracinės procedūros stabdymo procedūros ir to pasėkoje buvo taikomas bendrasis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (suvestinė redakcija nuo 2022-01-29 iki 2022-12-31) 10 straipsnio 4 dalyje nustatytas prašymo nagrinėjimo terminas (20 darbo dienų). Apie tai Pareiškėjos atstovas buvo informuotas savivaldybės administracijos 2023-05-18 raštu Nr. (3.46 E) S-2075 „Dėl informacijos“.“

6.4. „2023 m. gegužės 19 d. Pareiškėjos 2022-11-11 prašymo nagrinėjimas buvo sustabdytas sprendimu Nr. S-108 „Dėl teismo sprendimo vykdymo ir prašymo nagrinėjimo“. Sprendimas (raštas) tą pačią dieną buvo išsiųstas Pareiškėjos atstovui elektroniniu paštu. 2023 m. gegužės 24 d. Pareiškėjos 2022-11-11 prašymo nagrinėjimas buvo sustabdytas dar kartą sprendimu Nr. S-111 „Dėl teismo sprendimo vykdymo ir prašymo nagrinėjimo“. Sprendimas (raštas) tą pačią dieną buvo išsiųstas Pareiškėjos atstovui elektroniniu paštu. Abiejų administracinių procedūrinių sprendimų priėmimo teisiniai ir faktiniai pagrindai išdėstyti juose.“

6.5. „Pareiškėjos atstovo 2023 m. gegužės 18 d. kreipimasis savivaldybės administracijoje elektroniniu paštu gautas ir užregistruotas tą pačią gegužės 18 d. ir nukreiptas vykdyti savivaldybės administracijos Teisės ir metrikacijos skyriaus vedėjai A. V., savivaldybės vyriausiajai architektėi D. B., Joniškio seniūnei J. A. Atsakymas į minėtą kreipimąsi išsiųstas Pareiškėjos atstovui tą pačią gegužės 18 d. (rašto Nr. (3.46 E) S-2075).“

6.6. „Manytina, kad iki kol nėra priimto galutinio teismo sprendimo šioje byloje, vertinti Joniškio seniūnės veiksmus iš naujo nagrinėjant Pareiškėjos 2022-11-11 prašymą kaip atitinkančius ar neatitinkančius teisės aktų reikalavimų nėra racionalu.“

6.7. „Pasak Joniškio rajono savivaldybės administracijos, 2022 m. gruodžio 29 d., nesant ir nereikalaujant Pareiškėjos atskiro prašymo grąžinti sumokėtą rinkliavą prie 2022-11-11 prašymo (kuris 2022-12-05 sprendimu Nr. S-404 nebuvo tenkintas) buvo pasielgta tinkamai. Priešingu atveju, savivaldybės administracijos pozicija reikalauti Pareiškėjos atskiro prašymo dėl sumokėtos rinkliavos grąžinimo pabaigus administracinę procedūrą (t. y. netenkinus prašymo išduoti leidimą) tikėtina būtų laikoma pertekline, biurokratine ir be pagrindo didinančia administracinę naštą Pareiškėjos atžvilgiu. Pažymima, kad faktas, jog Pareiškėja kreipėsi į teismą su skundu dėl 2022-12-05 sprendimo Nr. S-404 panaikinimo savivaldybės administracijai tapo žinomas 2023 m. sausio 19 d.“

6.8. „Joniškio rajono savivaldybė dėjo pastangas išspręsti šį konfliktą be teisminių ginčų – iš naujo nagrinėjant Pareiškėjos 2022-11-11 prašymą buvo siūloma Pareiškėjai įsivertinti savivaldybės vyriausiosios architektės pateiktus faktus, pastebėjimus dėl Pareiškėjos norimo pastatyti įrenginio prekybos vietoje vaizdinio, buvo siūloma susisiekti, jei kyla papildomų klausimų. Šiuo metu „konfliktas“ Pareiškėjos iniciatyva yra sprendžiamas teisminiu keliu.“

6.9. Skundo tyrimui pateiktas Regionų administracinio teismo Šiaulių rūmų 2024 m. sausio 15 d. sprendimas. Teismas įvertino faktines aplinkybes, dokumentus ir konstatavo:

„[...] nagrinėjamas administracinis ginčas kilo dėl atsakovo Joniškio rajono savivaldybės administracijos Joniškio seniūnijos 2023-06-28 sprendimo Nr. S-175 „Dėl teismo sprendimo vykdymo ir prašymo netenkinimo“ teisėtumo ir pagrįstumo, įpareigojimo atsakovą Joniškio rajono savivaldybės administraciją iš naujo nagrinėti pareiškėjos 2022 m. lapkričio 17 d. prašymą išduoti leidimą teikti maitinimo paslaugas <...>, Joniškyje. [...] [...] atsakovė pagrįstai 2023 m. birželio 28 d. priėmė skundžiamą sprendimą Nr. S-175 „Dėl teismo sprendimo vykdymo ir prašymo netenkinimo“, kuriuo netenkino pareiškėjos prašymo išduoti leidimą prekiauti ir teikti paslaugas iš kiosko prekybos vietoje, adresu <...>, Joniškis, tuo pagrindu, kad nėra Joniškio rajono savivaldybės

vyriausiojo architekto pritarimo (suderinimo) prekybos įrenginio (kiosko) vaizdiniui. Atsižvelgiant į tai, atmestinas kaip nepagrįstas pareiškėjos argumentas, kad Joniškio rajono vyriausioji architektė suderino ir įrenginio vaizdinį. [...]. Vis dėl to teismas pritaria pareiškėjos skunde nurodytiems argumentams, kad nei Tvarkos aprašo 5³ punkte, nei kituose Tvarkos aprašo punktuose nėra nurodyta, kad būtent pareiškėjai turėtų pareigą derinti prekybos įrenginių vaizdinius. Tvarkos apraše tiesiogiai nėra detalizuota, kokia tvarka yra gaunamas Joniškio rajono savivaldybės vyriausiojo architekto pritarimas vietos schemai (planui) ir įrenginio vaizdiniui.

Be to, Tvarkos aprašo 10 punkto sisteminė analizė patvirtina, kad pareiga suderinti (gauti tam tikro subjekto pritarimą) apskritai yra specifinė ir atitinkamo suderinimo (pritarimo) gavimo pareigą nustatant pareiškėjui, tokį suderinimą (pritarimą) išreiškiantis administracinis sprendimas yra įforminamas ir seniūnijai pateikiamas atskiru dokumentu: Tvarkos aprašo 10.7 punkte nurodyta, jog leidimą prekiauti ar teikti paslaugas viešosiose vietose siekiantys asmenys šalia kitų dokumentų privalo pateikti „Žagarės regioninio parko direkcijos rašytinį suderinimą (kai prašoma išduoti leidimą prekiauti ar teikti paslaugas Joniškio rajono savivaldybės viešųjų vietų, kuriose galima prekiauti ar teikti paslaugas, sąrašo 1.5, 10.1.2 ir 10.2 papunkčiuose nurodytose vietose). Tuo tarpu Tvarkos aprašo 10.5 punkte nurodoma tik pareiškėjų pareiga pateikti įrenginio vaizdinį (išskyrus švenčių ir renginių metu, o ne su savivaldybės vyriausiuoju architektu suderintą įrenginio vaizdinį (išskyrus švenčių ir renginių metu). [...]. Remiantis viešosios teisės principu „draudžiama viskas, kas nėra tiesiogiai leidžiama įstatymu“ ir vieno langelio principu viešojo administravimo subjektai negali individualiu atveju reikalauti iš privačių asmenų atlikti tam tikrus suderinimo ar pritarimo gavimo veiksmus, jei norminiai aktai (įstatymai) nėra numatę atitinkamų privačių asmenų pareigų. Šiuo konkrečiu atveju Joniškio seniūnija negalėjo reikalauti, kad pati pareiškėja atliktų suderinimo ar pritarimo gavimo veiksmus, kai atitinkamą suderinimą (pritarimą) turi išduoti tai pačiai Joniškio savivaldybės administracijai priklausantis padalinys (tarnautojas) – savivaldybės vyriausiasis architektas, tačiau nagrinėjamu atveju tai nelaikytina esminiu procedūriniu pažeidimu, kadangi, kaip minėta, pati pareiškėja 2022 m. spalio 17 d. elektroniniu paštu <...> pateikė spalvotas kiosko nuotraukas (kioskas rudos spalvos) ir kiosko matmenis bei pareiškėja iš Joniškio rajono savivaldybės vyriausiosios architektės D. B. gavo 2022 m. spalio 25 d. parengtą ir *suderintą prekybos vietos schemą*, ką vėliau pateikė atsakovei su Prašymu. Be to, į bylą pateikti Joniškio rajono savivaldybės administracijos Architektūros ir teritorijų planavimo skyriaus 2022-11-30 raštas Nr. APS-68 „Dėl Joniškio seniūnijai pateikto 2022 m. lapkričio 17 d. prašymo“ ir 2023-01-03 raštas „Dėl sprendimo nepritarti įrenginio vaizdiniui“, pasirašyti vyriausiosios architektės. Teismas konstatuoja, kad Joniškio rajono savivaldybės administracijos Architektūros ir teritorijų planavimo skyriaus 2022-11-30 raštas Nr. APS-68 „Dėl Joniškio seniūnijai pateikto 2022 m. lapkričio 17 d. prašymo“ ir 2023-01-03 raštas „Dėl sprendimo nepritarti įrenginio vaizdiniui“, pasirašyti vyriausiosios architektės, atitinka Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo straipsnio 5 dalies 5 ir 6 punktų reikalavimus, kadangi yra pakankamai motyvuoti, pagrįsti teisės aktų normomis. [...].

Pareiškėjos skunde nurodyta, jog kadangi Regionų apygardos administracinio teismo 2023-04-13 sprendimas įsiteisėjo 2023-05-16, o sprendimas stabdyti pareiškėjos 2022-11-17 prašymą priimtas tik 2023-05-18, vertina, kad sprendimas dėl pareiškėjos 2022-11-17 prašymo turėjo būti priimtas sekančią darbo dieną – 2023-05-22. Tačiau nei 2023-05-22, nei 2023-05-23 sprendimas priimtas nebuvo. 2023-05-24 pareiškėja gavo pranešimą, kad jos 2022-11-17 prašymo svarstymas vėl sustabdytas, todėl pažeistas 3 dienų terminas.

Tvarkos aprašo 13 punkte nurodyta, kad leidimas išduodamas per 3 darbo dienas nuo visų reikalingų dokumentų pateikimo. Nagrinėjamu atveju nustatyta, kad atsakovei nebuvo pateikti visi reikalingi dokumentai su pareiškėjos prašymu, todėl negalima laikyti, kad padarytas procedūrinis pažeidimas.

Atsižvelgus į nurodytų teisinių ir faktinių aplinkybių visumą, skundžiamu sprendimu buvo įvertinti ginčo atvejui reikšmingi faktai ir aplinkybės iš esmės tinkamai, tai nulėmė teisėtą ir pagrįstą skundžiamo sprendimo priėmimą. Nagrinėjamoje byloje nenustatyta, kad priimant aptariamą sprendimą buvo nesilaikyta Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 10

straipsnyje suformuluotų bendrųjų reikalavimų administraciniam aktui. Skundžiamas sprendimas priimtas vadovaujantis teisiniu reglamentavimu. Šioje administracinėje byloje nėra jokio pagrindo naikinti skundžiamą sprendimą pareiškėjos ir jos atstovo nurodytais argumentais, o kitų esminių aplinkybių, kurios sudarytų pakankamą pagrindą panaikinti šioje byloje skundžiamą administracinį aktą, nenustatyta. Taigi, naikinti skundžiamą sprendimą nėra jokio teisinio pagrindo. Atitinkamai nėra pagrindo tenkinti kito išvestinio reikalavimo ir įpareigoti atsakovą iš naujo nagrinėti pareiškėjos Prašymą.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, formuodamas administracinių teismų praktiką aiškinant ir taikant įstatymus nuosekliai laikosi pozicijos, kad, vadovaujantis Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ir ABTĮ) <...> atitinkamas individualus administracinis aktas gali būti pripažintas neteisėtu tik tuo atveju, jei teismas konstatuoja, jog jį priimant buvo pažeistos pagrindinės procedūros, ypač taisyklės, turėjusios užtikrinti objektyvų visų aplinkybių įvertinimą bei sprendimo pagrįstumą. Nežymūs, neesminiai atitinkamo individualaus administracinio akto priėmimo procedūros pažeidimai, kurie neturi jokios įtakos sprendimo pagrįstumui, teismų praktikoje paprastai nelaikomi pagrindu pripažinti sprendimą neteisėtu ir jį panaikinti (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. liepos 9 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A146-1487/2012).

Atsižvelgiant į nustatytas aplinkybes, nurodytus argumentus ir teisės aktų reglamentavimą, pareiškėjų skundas atmestinas kaip nepagrįstas, nes nenustatyta jokių esminių teisinių pagrindų, leidžiančių tenkinti pareiškėjų skundą. Likusieji pareiškėjos ir jos atstovo argumentai laikytini pertekliniais, neturintys lemiamos juridinės reikšmės kilusio ginčo išsprendimui, todėl detalčiau nedėstyti ir neanalizuotini.“

Tyrimui reikšmingos teisės aktų nuostatos

7. Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti teisės aktai

7.1. *Seimo kontrolierių įstatymo* (toliau – SKĮ):

2 *straipsnis* – „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* – „1. Seimo kontrolieriai tiria pareiškėjų skundus dėl pareigūnų piktnaudžiavimo, biurokratizmo ar kitaip pažeidžiamų žmogaus teisių ir laisvių viešojo administravimo srityje. [...]“

17 *straipsnis* – „Seimo kontrolierius ne vėliau kaip per 7 darbo dienas nuo skundo gavimo dienos priima sprendimą atsisakyti nagrinėti skundą, apie tai šio įstatymo 21 straipsnyje nustatyta tvarka 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. [...]“

7.2. *Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnis*: „Savarankiškosios (Konstitucijos ir įstatymų nustatytos (priskirtos)) savivaldybių funkcijos: [...] 37) prekybos ir kitų paslaugų teikimo tvarkos savivaldybių ar jų valdomų įmonių administruojamose turgavietėse ir viešosiose vietose nustatymas; [...] 39) leidimų [...] išdavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka;“

7.3. *Administracinių bylų teisenos įstatymo 5 straipsnis*: „1. Kiekvienas suinteresuotas subjektas turi teisę įstatymų nustatyta tvarka kreiptis į teismą, kad būtų apginta pažeista ar ginčijama jo teisė arba įstatymų saugomas interesas. [...]“

7.4. *Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnis*: „1. Teisėkūros principai išreiškia tam tikrus imperatyvius reikalavimus, keliamus teisėkūroje dalyvaujantiems subjektams, siekiant sukurti vientisą, nuoseklią, darnią ir veiksmingą teisės sistemą. 2. Teisėkūroje vadovaujama šiais

principais: [...]; 6) aiškumo, reiškiančiu, kad teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti logiškas, nuoseklus, glaustas, suprantamas, tikslus, aiškus ir nedviprasmiškas; [...].“

7.5. *Joniškio rajono savivaldybės vietinių rinkliavų už leidimo prekiauti, teikti paslaugas, organizuoti komercinius renginius viešosiose vietose išdavimą nuostatų, patvirtintų Joniškio rajono savivaldybės tarybos 2012 m. balandžio 26 d. sprendimu Nr. T-68 (toliau – Nuostatai) (aktuali redakcija nuo 2023 m. birželio 14 d.), 18 punktas* – „Sumokėta vietinė rinkliava gražinama jos mokėtojams šiais atvejais: 18.1. kai sumokėta daugiau nei savivaldybės tarybos nustatytas rinkliavos dydis; 18.2. jei leidimu nepasinaudota dėl aplinkybių, nepriklausančių nuo rinkliavos mokėtojo valios. 19. Sumokėtos vietinės rinkliavos gražinimo tvarka: 19.1. Rinkliavos mokėtojas pateikia prašymą savivaldybės administracijos direktoriui dėl rinkliavos gražinimo. Prie prašymo pridedami įrodymai, pagrindžiantys rinkliavos gražinimo priežastis. 19.2. Savivaldybės administracijos direktorius, patenkinęs prašymą, priima įsakymą dėl rinkliavos gražinimo.“

7.6. Joniškio rajono savivaldybės tarybos 2009 m. spalio 8 d. sprendimu Nr. T-229 „Dėl Prekybos ir paslaugų teikimo Joniškio rajono savivaldybės viešosiose vietose tvarkos aprašo ir Joniškio rajono savivaldybės viešųjų vietų, kuriose galima prekiauti ar teikti paslaugas, sąrašo patvirtinimo“ patvirtinto *Tvarkos aprašo* :

2 punktas – „**Vietos schema (planas)** – dokumentas, kuriuos vadovaujantis įrengiama laikinoji vieta kioskui, lauko kavinei ar mobiliajai prekybos (paslaugos) priemonei. Pardavėjo (paslaugos teikėjo) teikiama pageidaujama vietos schema (planas), kuria vadovaujantis įrengiama laikina vieta laikinajam įrenginiui. Už pritarimą vietos schemai (planui) atsakingas Joniškio rajono savivaldybės vyriausiasis architektas. **Laikinojo įrenginio vaizdinys** – laikinojo įrenginio vizualinė išvaizda (spalvotas vaizdas planuojamojoje erdvėje). Už pritarimą laikinųjų įrenginių vaizdiniais atsakingas Joniškio rajono savivaldybės vyriausiasis architektas.“;

5³ punktas – „Prekiauti ar teikti paslaugas iš kioskų [...] galima tik gavus seniūnijos leidimą. Leidimas išduodamas tik tada, kai vietos schemai (planui) ir įrenginio vaizdiniai pritaria Joniškio rajono savivaldybės vyriausiasis architektas.“;

10 punktas – „Nustatytos formos leidimai prekiauti [...] išduodami juridiniams ir fiziniams asmenims, kurie [...] kreipiasi į seniūniją, kurios teritorijoje norima prekiauti, teikti paslaugas ar organizuoti komercinius renginius, ir pateikia šiuos dokumentus: [...] 10.5. įrenginio vaizdinį (išskyrus švenčių ir renginių metu); 10.6. vietos schemą (išskyrus švenčių ir renginių metu).“

Tyrimui reikšminga teismų praktika

8. „[...] Valstybės tarnyba turi veikti paklusdama tik Konstitucijai ir teisei. Kiekviena valstybės ar savivaldybės institucija, per kurią vykdomos valstybės funkcijos, **kiekvienas valstybės tarnautojas turi paisyti teisėtumo reikalavimų**. Valstybės tarnautojai turi **nepiktnaudžiauti jiems nustatytomis galiomis, nepažeisti teisės aktų reikalavimų**. Konstitucinis Teismas 2000 m. birželio 30 d. nutarime konstatavo, kad valstybės institucijos, pareigūnai turi saugoti, ginti žmogaus teises ir laisves; ypač svarbu, kad, vykdydami jiems patikėtas funkcijas, jie patys nepažeistų žmogaus teisių ir laisvių. [...]. Konstitucinis reikalavimas, kad Lietuvos valstybės valdžia būtų organizuota demokratiškai ir kad šalyje būtų demokratinis politinis režimas, yra neatsiejamas nuo Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostatos, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, taip pat nuo šio straipsnio 2 dalies nuostatos, kad valdžios galias riboja Konstitucija. Demokratinių valdžios institutų prigimtis yra tokia, kad visi asmenys, kurie įgyvendina politinę žmonių valią, yra įvairiomis formomis kontroliuojami, kad ši valia nebūtų iškreipta (Konstitucinio Teismo 1996 m. gegužės 29 d. sprendimas). Konstitucinis Teismas 2004 m. liepos 1 d. nutarime ir 2004 m. lapkričio 5 d. išvadoje konstatavo, kad Konstitucijoje yra įtvirtintas atsakingo valdymo principas. Valdžios atsakomybė visuomenei – teisinės valstybės principas, kuris įtvirtintas Konstitucijoje nustačius, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, kad piliečiai turi teisę tiek tiesiogiai, tiek per demokratiškai išrinktus atstovus dalyvauti valdant savo šalį, kritikuoti valstybės įstaigų ar pareigūnų darbą, apskusti jų sprendimus, garantavus piliečiams galimybę ginti savo teises teisme, peticijos teisę, taip pat teisės aktuose reglamentavus piliečių prašymų ir skundų nagrinėjimo procedūrą ir kt.

(Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d. nutarimas, 2004 m. lapkričio 5 d. išvada). [...]“ (Konstitucinis Teismas 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimas).

„[...] konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja *inter alia* įvairius reikalavimus [...] teisėkūros subjektams: teisėkūros subjektai teisės aktus gali leisti tik neviršydami savo įgaliojimų; [...] 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; teisės aktuose neturi būti nuostatų, vienu metu skirtingai reguliuojančių tuos pačius visuomeninius santykius; 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 savo elgesį orientuoti pagal teisės reikalavimus, teisinis reguliavimas turi būti santykinai stabilus; kad teisinių santykių subjektai galėtų žinoti, ko iš jų reikalauja teisė, teisės normos turi būti nustatomos iš anksto, teisės aktai turi būti oficialiai skelbiami, jie turi būti vieši ir prieinami (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2017 m. kovo 15 d. nutarimai).

„Vienas esminių konstitucinio teisinės valstybės principo elementų yra teisinio tikrumo ir teisinio aiškumo imperatyvas, kuris suponuoja tam tikrus privalomus reikalavimus teisiniam reguliavimui: jis privalo būti aiškus ir darnus, teisės normos turi būti formuluojamos tiksliai, jose negali būti dviprasmybių“ (Konstitucinio Teismo 2008 m. gruodžio 24 d., 2016 m. gruodžio 7 d. nutarimai).

„[...] sąvokos (formuluotės), susijusios su konstitucinių žmogaus teisių įgyvendinimu, jų ribojimu, turi būti itin aiškios, apibrėžtos ir suprantamos.“ (Konstitucinio Teismo 2008 m. gruodžio 24 d. nutarimas).

Tyrimo išvados

9. Pareiškėjos atstovas skundžia Savivaldybės vyriausiosios architektės ir Joniškio seniūnės veiksmus, nevykdant priskirtų funkcijų, vilkinant vykdyti Regionų apygardos administracinio teismo 2023 m. balandžio 13 d. sprendimą, kuriuo Savivaldybė buvo įpareigota iš naujo spręsti Pareiškėjos 2022 m. lapkričio 17 d. prašymą išduoti leidimą teikti maitinimo paslaugas, nesant teisinio pagrindo stabdant prašymo vykdyti teismo sprendimą ir išduoti leidimą teikti maitinimo paslaugas nagrinėjimą (pažymos 2 punktas). Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Seimo kontrolierėi skundžiamasi dėl tų pačių aplinkybių ir tais pačiais argumentais, kurie nurodyti skunde teismui.

10. Atsižvelgus į tyrimo metu analizuotą informaciją, teisinį reglamentavimą, pažymėtina:

10.1. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 37 punkte yra nustatyta savivaldybės savarankiškoji funkcija – prekybos ir kitų paslaugų teikimo tvarkos savivaldybių ar jų valdomų įmonių administruojamose turgavietėse ar viešosiose vietose nustatymas (pažymos 7.2 papunktis).

Prekybos ir paslaugų teikimo Joniškio rajono savivaldybės viešosiose vietose tvarka nustatyta Joniškio rajono savivaldybės tarybos 2009 m. spalio 8 d. sprendimu Nr. T-229 „Dėl Prekybos ir paslaugų teikimo Joniškio rajono savivaldybės viešosiose vietose tvarkos aprašo ir Joniškio rajono savivaldybės viešųjų vietų, kuriose galima prekiauti ar teikti paslaugas, sąrašo patvirtinimo“.

Pareiškėja į Savivaldybę kreipėsi su 2022 m. lapkričio 17 d. prašymu suteikti administracinę paslaugą išduoti leidimą teikti maitinimo paslaugas viešojoje vietoje. Savivaldybės administracija 2022 m. gruodžio 5 d. sprendimu sustabdė prašymo nagrinėjimą. Pareiškėja šį Savivaldybės administracijos sprendimą apskundė Regionų apygardos administracinio teismo Šiaulių rūmams, kuris, išnagrinėjęs skundą, 2023 m. balandžio 13 d. sprendimu įpareigojo Savivaldybės administraciją iš naujo spręsti Pareiškėjos prašymą išduoti leidimą teikti maitinimo paslaugas.

Savivaldybės administracija (Joniškio seniūnija), vykdydama teismo sprendimą, iš naujo

išnagrinėjo Pareiškėjos 2022 m. lapkričio 17 d. prašymą ir 2023 m. birželio 28 d. priėmė sprendimą netenkinti prašymo išduoti leidimą teikti maitinimo paslaugas viešojoje vietoje (pažymos 6.2 papunktis). Pareiškėja šį Savivaldybės administracijos sprendimą apskundė Regionų apygardos administraciniam teismui.

Regionų apygardos administracinio teismo Šiaulių rūmai 2024 m. sausio 15 d. sprendimu Pareiškėjos skundą atmetė. Teismas, be kita ko, vertindamas Savivaldybės administracijos 2023 m. birželio 28 d. sprendimo teisėtumą ir pagrįstumą, vertino (ir pasisakė) tas aplinkybes, dėl kurių skundžiamasi Skunde Seimo kontrolieri: vyriausiosios architektės veiksmus ir pateiktus sprendimus („Joniškio rajono savivaldybės administracijos Architektūros ir teritorijų planavimo skyriaus 2022-11-30 raštas Nr. APS-68 „Dėl Joniškio seniūnijai pateikto 2022 m. lapkričio 17 d. prašymo“ ir 2023-01-03 raštas „Dėl sprendimo nepritari ir renginio vaizdiniui“, pasirašyti vyriausiosios architektės, atitinka Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo straipsnio 5 dalies 5 ir 6 punktų reikalavimus, kadangi yra pakankamai motyvuoti, pagrįsti teisės aktų normomis“), Joniškio seniūnijos sprendimus stabdyti Pareiškėjos prašymo nagrinėjimą ir 3 dienų termino sprendimui priimti galimą pažeidimą („atsakovei [Savivaldybei] nebuvo pateikti visi reikalingi dokumentai su pareiškėjos prašymu, todėl negalima laikyti, kad padarytas procedūrinis pažeidimas“), o kitus Pareiškėjos nurodomus argumentus (kaip ir dėl rinkliavos grąžinimo) įvardijo pertekliniais, „neturinčiais lemiamos juridinės reikšmės kilusio ginčo išsprendimui“.

Vadovaujantis Seimo kontrolierių įstatymo nuostatomis (pažymos 7.1 papunktis), jeigu skundo tyrimo metu paaiškėja, kad skundas tuo pačiu klausimu buvo išnagrinėtas arba yra nagrinėjamas teisme, skundo tyrimas nutraukiamas.

Kadangi tyrimu nustatyta, kad Skunde Pareiškėjos atstovo nurodytos aplinkybės iš esmės yra susijusios su teisiniu ginčo sprendimo dėl leidimo teikti maitinimo paslaugas priėmimo procedūra, kurios, be kita ko, įvertintos teismo vertinant Savivaldybės 2023 m. birželio 28 d. sprendimo teisėtumą ir pagrįstumą, Skundo tyrimas nutrauktinas. Pareiškėja, nesutikdama su Regionų apygardos administracinio teismo Šiaulių rūmų 2024 m. sausio 15 d. sprendimu, turėjo teisę jį skusti aukštesnės instancijos teismui.

Paminėtina, kad tyrimo metu Savivaldybės administracijos atstovė telefonu Seimo kontrolierę informavo, kad Pareiškėja apskundė Regionų apygardos administracinio teismo 2024 m. sausio 15 d. sprendimą LVAT.

10.2. Regionų apygardos administracinio teismo 2024 m. sausio 15 d. sprendime konstatuota, kad Tvarkos apraše nėra nurodyta, kad būtent pareiškėjai turėtų pareigą derinti prekybos įrenginių vaizdinius, tiesiogiai nėra detalizuota, kokia tvarka yra gaunamas Joniškio rajono savivaldybės vyriausiojo architekto pritarimas vietos schemai (planui) ir įrenginio vaizdiniui. Teismas, konstatavęs, kad tai nėra esminis procedūrinis pažeidimas, pasisakė, jog Tvarkos aprašo „10.5 punkte nurodoma tik pareiškėjų pareiga pateikti įrenginio vaizdinį (išskyrus švenčių ir renginių metu, o ne su savivaldybės vyriausiuoju architektu suderintą įrenginio vaizdinį (išskyrus švenčių ir renginių metu). Remiantis viešosios teisės principu „draudžiama viskas, kas nėra tiesiogiai leidžiama įstatymu“ ir vieno langelio principu viešojo administravimo subjektai negali individualiu atveju reikalauti iš privačių asmenų atlikti tam tikrus suderinimo ar pritarimo gavimo veiksmus, jei norminiai aktai (įstatymai) nėra numatę atitinkamų privačių asmenų pareigų. Šiuo konkrečiu atveju Joniškio seniūnija negalėjo reikalauti, kad pati pareiškėja atliktų suderinimo ar pritarimo gavimo veiksmus, kai atitinkamą suderinimą (pritarimą) turi išduoti tai pačiai Joniškio savivaldybės administracijai priklausantis padalinys (tarnautojas) – savivaldybės vyriausiasis architektas.“ (pažymos 6.9 papunktis).

Konstitucinis Teismas ne kartą yra konstatavęs, kad teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti aiškus, suprantamas, neprieštaringas, teisės aktų formuluotės turi būti tikslios; teisinio tikrumo ir teisinio aiškumo imperatyvas suponuoja tam tikrus privalomus reikalavimus teisiniam reguliavimui: jis privalo būti aiškus ir darnus, teisės normos turi būti formuluojamos tiksliai, jose negali būti dviprasmybių; formuluotės, susijusios su konstitucinių žmogaus teisių įgyvendinimu, jų ribojimu, turi būti itin aiškios, apibrėžtos ir suprantamos (pažymos 8 punktas).

Vadovaujantis Teisėkūros pagrindų įstatymo nuostatomis, teisės aktuose nustatytas teisinis reguliavimas turi būti logiškas, nuoseklus, glaustas, suprantamas, tikslus, aiškus ir nedviprasmiškas.

Tvarkos aprašo 10 punkte yra įtvirtintas baigtinis sąrašas dokumentų, kuriuos asmuo, norintis gauti leidimą prekiauti ar teikti paslaugas viešosiose vietose, privalo pateikti; tokį leidimą norintis gauti asmuo, kreipdamasis į seniūniją, privalo, be kita ko, pateikti įrenginio vaizdinį (10.5 papunktis) ir vietos schemą (10.6). Daugiau jokių kitų dokumentų pagal Tvarkos aprašą asmuo, norintis gauti leidimą prekiauti, pateikti neprivalo. Pagal Tvarkos aprašo 5³ punktą leidimas prekiauti ar teikti paslaugas iš kioskų gali būti išduodamas tik tada, kai asmens, norinčio gauti tokį leidimą, pateiktai vietos schemai (planui) ir įrenginio vaizdiniai pritaria Joniškio rajono savivaldybės vyriausiasis architektas. Pagal Tvarkos aprašo 2 punktą būtent Joniškio rajono savivaldybės vyriausiasis architektas yra atsakingas už pritarimą vietos schemai (planui) ir laikinojo įrenginio vaizdiniai.

Tačiau Tvarkos aprašo nei 10 punkte, kuriame išvardyti dokumentai, kuriuos turi pateikti asmuo, norintis gauti leidimą prekiauti, nei kitose nuostatose nėra nustatyta, kad Joniškio rajono savivaldybės vyriausiojo architekto pritarimu pagal 10 punktą pateiktiems dokumentams turi rūpintis pats asmuo, norintis gauti leidimą prekiauti. Taigi Tvarkos apraše nėra aiškiai įtvirtintos leidimą prekiauti norinčio gauti asmens pareigos pateikti dar ir Joniškio rajono savivaldybės vyriausiojo architekto vietos schemas (plano) ir laikinojo įrenginio vaizdinio suderinimą. Vadinas, pagal tokį Tvarkos apraše įtvirtintą teisinį reguliavimą nėra pagrindo reikalauti iš asmens, norinčio gauti leidimą prekiauti ar teikti viešąsias paslaugas, ne tiesiog pateikti vietos schemą (planą) ir įrenginio vaizdinį, o su Joniškio rajono savivaldybės vyriausiuoju architektu suderintą vietos schemą (planą) ir įrenginio vaizdinį.

Atsižvelgiant į tai, kad reikiamų dokumentų nepateikimas gali lemti leidimo prekiauti ar teikti viešąsias paslaugas neišdavimą, ir taip apriboti asmens, norinčio prekiauti ar teikti viešąsias paslaugas, ūkinės veiklos laisvę, pažymėtina, kad teisinis reguliavimas, kuriuo įtvirtinamos sąlygos minėtam leidimui gauti, be kita ko, tai, kokius dokumentus privalo pateikti asmuo, norintis vykdyti ūkinę veiklą, turi būti aiškus, nedviprasmiškas, asmeniui, norinčiam gauti leidimą prekiauti ar teikti viešąsias paslaugas nekeliantis abejonių dėl to, ko iš jo tikimasi.

Seimo kontrolierė pažymi, jog gero administravimo principas reikalauja, kad valstybės institucijos (tiriamu atveju Savivaldybė), priimdamos administracinius sprendimus, veiktų rūpestingai ir atidžiai, laikytųsi teisės aktų nuostatų. Šis principas suponuoja viešojo administravimo subjekto pareigą pateikti suinteresuotam asmeniui objektyvią ir teisingą informaciją jį dominančiais klausimais. Teisinės valstybės, teisinio tikrumo ir aiškumo principai suponuoja teisėkūros subjekto pareigą priimti aiškius, nedviprasmiškus, teisės aktus, juose įtvirtintos nuostatos, susijusios su konstitucinių žmogaus teisių įgyvendinimu, jų ribojimu (kaip antai reikalavimai leidimui prekiauti gauti), turi būti itin aiškios, apibrėžtos ir suprantamos.

Todėl teiktina rekomendacija Joniškio rajono merui, įvertinus, be kita ko, Regionų apygardos administracinio teismo Šiaulių rūmų 2024 m. sausio 15 d. pateiktas išvadas, dėl Tvarkos aprašo nuostatų tikslinimo.

10.3. Skunde Pareiškėjos atstovas nurodo, kad Savivaldybė „priėmė vienašališką sprendimą grąžinti šią įmoką [vietinė rinkliava] Pareiškėjai“ ir tuo „atitinkama „kliūtis“ buvo pačios Joniškio savivaldybės administracijos dirbtinai (ir nepagrįstai bei neteisėtai) sukurta.“ Ši informacija patvirtinta pateiktais dokumentais (šios pažymos 2.4, 2.5, 4.2, 4.3 papunkčiai).

Savivaldybės tarybos patvirtintuose Nuostatuose (pažymos 7.4 papunktis) yra numatyti atvejai, kada, kieno prašymu ir sprendimu sumokėta vietinė rinkliava grąžinama asmenims. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Pareiškėja prašymo grąžinti sumokėtą vietinę rinkliavą Savivaldybei nebuvo pateikusi (Pareiškėjos atstovo nurodyta), Savivaldybės Buhalterinės apskaitos skyrius Pareiškėjos sumokėtą vietinę rinkliavą grąžino vadovaujantis Joniškio seniūnijos 2022 m. gruodžio 27 d. raštu, o toks vietinės rinkliavos grąžinimo atvejis, kai grąžinama nesant asmens prašymo ir vadovaujantis seniūnijos raštu, Nuostatuose nėra nurodytas, kaip ir tai, jog vietinės rinkliavos mokestis grąžinamas seniūnijos raštu.

Pažymėtina ir tai, kad Joniškio seniūnijos 2023 m. gegužės 19 d. rašte taip pat nurodytas Pareiškėjos sumokėtos vietinės rinkliavos grąžinimo jai pagrindas. Kitiškai vertintinas Savivaldybės paaiškinimas (šios pažymos 6.7 papunktis), jog „savivaldybės administracijos pozicija reikalauti Pareiškėjos atskiro prašymo dėl sumokėtos rinkliavos grąžinimo pabaigus administracinę procedūrą (t. y. netenkinus prašymo išduoti leidimą) tikėtina būtų laikoma pertekline, biurokratine ir be pagrindo didinančia administracinę našta Pareiškėjos atžvilgiu.“ Vietinės rinkliavos mokesčio grąžinimas nesant tam teisinio pagrindo (nenumatyta Nuostatuose) ir vėl prašymas jį sumokėti, t. y. nesilaikymas pačios Savivaldybės nustatytos tvarkos, neatitinka įstatymo viršenybės, teisėtų lūkesčių, gero viešojo administravimo principų ir kelia abejonių Savivaldybės veiklos skaidrumu.

Seimo kontrolierė pažymi, kad viešojo administravimo subjektų (tiriamu atveju Savivaldybės administracijos) veiksmai turi būti aiškūs, nedviprasmiški. Viešojoje teisėje veikiančios įstatymo viršenybės ir teisinio apibrėžtumo principai lemia tai, kad visi viešojo administravimo subjektai turi tik tokius įgalinimus, kurie jiems yra suteikti konkrečiomis teisės aktų nuostatomis. Savivaldybė, kaip viešojo administravimo institucija, yra saistoma bendrųjų teisės principų – objektyvumo, teisėtumo, gero administravimo, atsakingo valdymo. Konstitucinis Teismas savo nutarimuose ne kartą yra pasisakęs, kad valstybės tarnyba turi paklusti tik Konstitucijai ir teisei, valstybės tarnautojai patys turi nepažeisti teisės aktų reikalavimų (pažymos 8 punktas).

Atsižvelgdama į tai, Seimo kontrolierė pabrėžia, jog viešojo administravimo institucijų (įskaitant ir Savivaldybės vykdomąją instituciją, Savivaldybės administraciją) veikla turi būti organizuojama taip, kad asmenims (pareiškėjams), besikreipiantiems į šias institucijas, nekiltų pagrįstų abejonių dėl institucijos nešališkumo ir objektyvumo.

Seimo kontrolierės nuomone, teiktina rekomendacija Joniškio rajono merui, kad būtina imtis priemonių, jog tokie klaidinantys asmenis atvejai daugiau nepasikartotų, surenkant (mokant) ar grąžinant vietinę rinkliavą būtų laikomasi nustatytos tvarkos.

11. Apibendrinus pateiktas išvadas, konstatuotina, kad Skunde Pareiškėjos atstovo nurodytos aplinkybės iš esmės yra susijusios su teisiniu ginču dėl leidimo teikti maitinimo paslaugas, ir jos buvo įvertintos Regionų apygardos administracinio teismo 2024 m. sausio 15 d. sprendime nagrinėjant ir vertinant Savivaldybės 2023 m. birželio 28 d. sprendimo teisėtumą ir pagrįstumą; teismas priėmė sprendimą, kuris teisės aktuose nustatyta tvarka gali būti skundžiamas Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui. Kaip minėta, Savivaldybės administracijos atstovė telefonu informavo, kad Pareiškėja apskundė Regionų apygardos administracinio teismo 2024 m. sausio 15 d. sprendimą LVAT, taigi, teisminis ginčas tebevyksta.

Atsižvelgus į tai, kad Skunde nurodytos aplinkybės nagrinėtinos teisme, Skundo tyrimas nutraukiamas.

SEIMO KONTROLIERĖS SPRENDIMAS

12. Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 17 straipsnio 4 dalimi, 22 straipsnio 1 dalies 3 punktu ir 3 dalimi, Seimo kontrolierė nusprendžia skundą dėl Joniškio rajono savivaldybės administracijos pareigūnų veiksmų (neveikimo) nutraukti.

SEIMO KONTROLIERĖS REKOMENDACIJOS

13. Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 8, 17 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierė *Joniškio rajono merui* rekomenduoja atkreipti dėmesį į pažymos išvadas (10.2, 10.3 papunkčiai) ir:

13.1. inicijuoti Prekybos ir paslaugų teikimo Joniškio rajono savivaldybės viešosiose vietose tvarkos aprašo nuostatų peržiūrą (be kita ko, nustatant, kas, kokia tvarka suderina (pritaria) vietos

schemai (planui) ir įrenginio vaizdiniui, kas išduoda atitinkamą suderinimą, kas dėl to turi kreiptis, kitos pareiškėjų teisės ir pareigos gaunant suderinimą (pritarimą));

13.2. imtis priemonių, kad priimant sprendimus dėl vietinės rinkliavos mokesčio mokėjimo, grąžinimo būtų tiksliai laikomasi teisės aktuose nustatytos tvarkos.

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

Seimo kontrolierė

Jolita Miliuvienė