



**VYRIAUSYBĖS ATSTOVO UTENOS APSKRITYJE
TARNYBA**

Biudžetinė įstaiga, Utenio a. 4, LT-28503 Utena, tel./faks. (8 389) 58 932, el. p. VATutena@lrv.lt
Duomenys kaupiami ir saugomi Juridinių asmenų registre, kodas 188743168

Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybai

Kopija
Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijai

IŠVADA

**DĖL VYRIAUSYBĖS ATSTOVO UTENOS APSKRITYJE TARNYBOS VEIKLOS
SRIČIŲ, KURIOSE EGZISTUOJA DIDELĖ KORUPCIJOS PASIREIŠKIMO TIKIMYBĖ,
NUSTATYMO**

2016-04-14 Nr. 10-95
Utena

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo (toliau – Korupcijos prevencijos įstatymas) 6 straipsniu ir Korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarka, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. spalio 8 d. nutarimu Nr. 1601 „Dėl Korupcijos rizikos analizės atlikimo tvarkos patvirtinimo“, bei atsižvelgiant į Valstybės ar savivaldybės įstaigų veiklos sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, nustatymo rekomendacijas, patvirtintas Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos direktoriaus 2011 m. gegužės 13 d. įsakymu Nr. 2-170 „Dėl Valstybės ar savivaldybės įstaigų veiklos sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, nustatymo rekomendacijų patvirtinimo“, Vyriausybės atstovo Utenos apskrityje tarnyboje (toliau – Tarnyba) atliktas Tarnybos veiklos sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, nustatymas.

Analizuotas laikotarpis – 2015 metai.

Tarnyboje nėra asmens, kuris būtų įgaliotas vykdyti korupcijos prevenciją ir jos kontrolę. Tarnybos veiklos sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, nustatymo ir vertinimo aprašymą atliko Tarnybos vyriausioji specialistė Ligita Kuliešaitė.

Tarnybos veiklos sričių atitiktis Korupcijos prevencijos įstatymo 6 straipsnio 3 dalyje nustatytiems kriterijams nustatymas.

Tarnyba yra biudžetinė įstaiga, kurios paskirtis – padėti Vyriausybės atstovui Utenos apskrityje įgyvendinti teisės aktų jam suteiktus įgaliojimus ir teises atliekant savivaldybių administracinę priežiūrą. Remiantis Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo (toliau – Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas) 2 straipsnio 1 dalimi, pagrindinė Vyriausybės atstovo funkcija – atlikti savivaldybių administracinę priežiūrą, tai yra prižiūrėti, ar savivaldybės laikosi Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucija) ir įstatymų, ar vykdo Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimus.

Siekiant nustatyti, ar Tarnybos veiklos srityje – savivaldybių administracinėje priežiūroje – egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė, vertinta šios srities atitiktis Korupcijos prevencijos įstatymo 6 straipsnio 3 dalyje nustatytiems kriterijams:

1. **Padaryta korupcinio pobūdžio nusikalstama veika.** Per analizuojamąjį laikotarpį Tarnyboje *nebuvo* užfiksuoti Korupcijos prevencijos įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje nurodytų korupcinio pobūdžio nusikalstamų veikų atvejai. Tarnyboje taip pat *nebuvo* užfiksuoti kitų tapataus

pobūdžio, tačiau mažiau pavojingų teisės pažeidimų, už kuriuos numatyta administracinė, tarnybinė (drausminė) ar kitokia teisinė atsakomybė, atvejai.

2. **Pagrindinės funkcijos yra kontrolės ar priežiūros vykdymas.** Vyriausybės atstovui Utenos apskrityje suteikti įgaliojimai priežiūrėti, kaip jam nepavaldūs savivaldybių administravimo subjektai laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimus. Tarnyba padeda šiuos įgaliojimus įgyvendinti.

3. **Atskirų valstybės tarnautojų funkcijos, uždaviniai, darbo ir sprendimų priėmimo tvarka bei atsakomybė nėra išsamiai reglamentuoti.** Vyriausybės atstovo įgaliojimai, jų įgyvendinimo tvarka ir teisės išsamiai ir aiškiai reglamentuojami Savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme. Tikrindamas savivaldybių teisės aktus Vyriausybės atstovas vadovaujasi veiklos prioritetais ir teisės aktų vertinimo kriterijais, nustatytais Vyriausybės atstovo veiklos koordinavimo ir informacijos apie veiklą pateikimo tvarkos apraše, patvirtintame Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. sausio 12 d. nutarimu Nr. 11 „Dėl Vyriausybės atstovo veiklos koordinavimo ir informacijos apie veiklą pateikimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (toliau – Vyriausybės atstovo veiklos koordinavimo ir informacijos apie veiklą pateikimo tvarkos aprašas).

Tarnybos valstybės tarnautojų (Tarnyboje nėra darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis) funkcijos nustatytos jų pareigybių aprašymuose: atlieka išankstinę savivaldybės kolegialių administravimo subjektų rengiamų teisės aktų projektų priežiūrą, analizuoja savivaldybių tarybų, merų, administracijų direktorių, kitų savivaldybės administravimo subjektų priimtus teisės aktus ir kt. Tarnautojai padeda Vyriausybės atstovui Utenos apskrityje atlikti savivaldybių administracinę priežiūrą, tačiau neturi įgaliojimų priimti kokius nors administracinius sprendimus. Pastebėtina, kad Tarnyboje nėra nustatyta valstybės tarnautojų veiklos kontrolės tvarkos.

4. **Veikla yra susijusi su leidimų, nuolaidų, lengvatų ir kitokių papildomų teisių suteikimu ar apribojimu.** Tarnybos veikla nėra susijusi su leidimų, nuolaidų, lengvatų ir kitokių papildomų teisių suteikimu ar apribojimu.

5. **Daugiausia priima sprendimus, kuriems nereikia kitos valstybės ar savivaldybės ar savivaldybės įstaigos patvirtinimo.** Vyriausybės atstovo priimamiems sprendimams: reikalauti, kad Konstitucijos būtų laikomasi, įstatymai būtų įgyvendinti, o Lietuvos Respublikos Vyriausybės sprendimai įvykdyti; siūlyti neteisėtus savivaldybės administravimo subjektų teisės aktus panaikinti arba pakeisti; sustabdyti savivaldybės administravimo subjektų teisės aktų vykdymą ir sandorių pasirašymą; nustatyti kitą Vyriausybės atstovo nurodytų veiksmų įvykdymo terminą nereikia kitos valstybės įstaigos patvirtinimo.

6. **Naudojama valstybės ar tarnybos paslaptį sudaranti informacija.** Tarnybos veikla nėra susijusi su informacijos išlaptinimu ar išslaptinimu, išlaptintos informacijos naudojimu ar jos apsauga ir (ar) atskiri Tarnybos darbuotojai nėra išlaptintos informacijos rengėjai arba gavėjai.

7. **Anksčiau atlikus korupcijos rizikos analizę, buvo nustatyta veiklos trūkumų.** Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba nėra atlikusi korupcijos rizikos analizės Tarnyboje.

Atsižvelgiant į tai, kad Tarnybos savivaldybių administracinės priežiūros sritis atitinka du iš nustatytų kriterijų: pagrindinės funkcijos yra kontrolės ar priežiūros vykdymas (2 kriterijus) ir daugiausia priima sprendimus, kuriems nereikia kitos valstybės ar savivaldybės ar savivaldybės įstaigos patvirtinimo (5 kriterijus) ir remiantis Korupcijos prevencijos įstatymo 6 straipsnio 3 dalimi, Tarnybos savivaldybių administracinės priežiūros sritis priskirta prie sričių, kuriose egzistuoja didelė korupcijos pasireiškimo tikimybė.

Savivaldybių administracinės priežiūros veiklos srities vertinimas.

Vykdamas savivaldybių administracinę priežiūrą yra laikomasi Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo, Vyriausybės atstovo veiklos koordinavimo ir informacijos apie veiklą pateikimo tvarkos aprašo ir kitų teisės aktų. Per analizuojamąjį laikotarpį nebuvo nustatyta šių teisės aktų pažeidimų. Taip pat nebuvo gauta asmenų skundų, pranešimų, kitokio pobūdžio informacijos dėl Tarnybos / Vyriausybės atstovo Utenos apskrityje veiklos / priimtų sprendimų teisėtumo, pagrįstumo.

Tarnyboje nėra priimta teisės aktų, nustatančių / detalizuojančių savivaldybių administracinės priežiūros veiksmų, procedūrų ar vykdymo formas, tvarką, periodiškumą, kadangi Savivaldybių administracinės priežiūros tvarka ir kt. reglamentuojami Savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme ir Vyriausybės atstovo veiklos koordinavimo ir informacijos apie veiklą pateikimo tvarkos apraše.

Vyriausybės atstovo įgaliojimai nustatyti Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 4 straipsnyje, jų įgyvendinimo tvarka – 5 straipsnyje.

Vyriausybės atstovas tikrina, ar savivaldybės kolegialių ir nekolegialių administravimo subjektų teisės aktai neprieštarauja įstatymams, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams (toliau – įstatymai ir Vyriausybės sprendimai). Vykdydamas šią funkciją Vyriausybės atstovas vadovaujasi Vyriausybės atstovo veiklos koordinavimo ir informacijos apie veiklą pateikimo tvarkos aprašo 2.2 papunktyje įtvirtintais teisės aktų vertinimo kriterijais. Neteisėtus savivaldybės administravimo subjektų teisės aktus Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje nustatyta tvarka siūloma panaikinti arba pakeisti. Kai savivaldybės administravimo subjektai nesutinka panaikinti ar pakeisti ginčijamą teisės aktą, per 10 dienų nuo pranešimo apie atsisakymą patenkinti teikimą gavimo dienos kreipiamasi į teismą. Taigi teisės aktuose yra nustatyti aiškūs savivaldybės administravimo subjektų teisės aktų vertinimo kriterijai, sprendimo priėmimo kreiptis į teismą terminas, šį sprendimą priimantis subjektas, taip pat aiškiai apibrėžta veiksmų (įgaliojimų vykdymo) seka.

Kai savivaldybės administravimo subjektai nesilaiko Konstitucijos ir įstatymų, nevykdo Vyriausybės sprendimų, Vyriausybės atstovas Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 5 straipsnio 2 dalyje nustatytą tvarką reikalauja, kad Konstitucijos būtų laikomasi, įstatymai būtų įgyvendinti, o Vyriausybės sprendimai įvykdyti. Šio įgaliojimo vykdymo tvarka ir sprendimo priėmimo kreiptis į teismą terminas, kai savivaldybės administravimo subjektai atsisako įgyvendinti įstatymą ar vykdyti Vyriausybės sprendimą, taip pat aiškiai reglamentuojami Savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme.

Pastebėtina, kad teisės aktai nenumato terminų, per kuriuos Vyriausybės atstovas ar Vyriausybės atstovo tarnybos darbuotojai atlieka savivaldybės administravimo subjektų priimtų teisės aktų patikrinimą, ar terminų, per kuriuos Vyriausybės atstovas privalo pareikalauti, kad neįgyvendinami įstatymai ar nevykdomi Vyriausybės sprendimai būtų atitinkamai įgyvendinti ar vykdomi, šių terminų pradžios, todėl egzistuoja galimybė piktnaudžiauti – nepagrįstai delsti atlikti teisės aktų patikrinimą ar reikalauti įgyvendinti įstatymus ar vykdyti Vyriausybės sprendimus. Kita vertus, nustatčius konkrečius terminus ir dėl objektyvių priežasčių ar žmogiškojo faktoriaus nespėjus teisės aktų įvertinti ar reikalavimo pateikti per nustatytą laiką, susidarytų situacija, kai neatitinkantis įstatymų ar Vyriausybės sprendimų teisės aktas žvelgiant iš savivaldybių administracinės priežiūros perspektyvos taptų „teisėtu“ ir prieštarautų savivaldybių administracinės priežiūros instituto tikslui.

Vyriausybės atstovas Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 5 straipsnio 3 dalyje nustatyta tvarka atlieka išankstinę savivaldybės kolegialių administravimo subjektų rengiamų teisės aktų projektų priežiūrą. Remiantis Vyriausybės atstovo veiklos koordinavimo ir informacijos apie veiklą pateikimo tvarkos aprašo 2.1.3 papunkčiu, ši veikla yra prioritetinga. Pažymėtina, ši funkcija yra prevencinė. Ją vykdant siekiama iš anksto, dar prieš priimant teisės aktus pranešti apie pastebėtus teisės aktų projekto neatitikimus įstatymams ar Vyriausybės sprendimams ir tokiu būdu išvengti neteisėtų teisės aktų priėmimo. Kartu šios funkcijos vykdymas padeda atlikti jau priimtų teisės aktų vertinimą. Kadangi ši funkcija yra pagalbiniu pobūdžiu, o Vyriausybės atstovas bet kuriuo atveju privalo tikrinti savivaldybės administravimo subjektų priimtus teisės aktus, manytina, kad jos vykdymo ypač detalus reglamentavimas yra netikslingas.

Jeigu savivaldybės administravimo subjektai priėmė teisės aktus, kuriais remiantis gali būti sudaromi neteisėti ir viešąjį interesą pažeidžiantys sandoriai, arba jeigu savivaldybės administravimo subjektai priėmė teisės aktus, kurie gali pažeisti viešąjį interesą, Vyriausybės atstovas Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 5 straipsnio 4 dalyje nustatyta tvarka gali savo potvarkiu sustabdyti tokių savivaldybės administravimo subjektų teisės aktų vykdymą ir

sandorių pasirašymą. Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 5 straipsnio 4 dalyje nustatyta detali šios funkcijos vykdymo tvarka, numatanti atliekamus veiksmus ir jų terminus. To paties straipsnio 6 dalis nustato, jog manydamas, kad savivaldybės administravimo subjekto priimti teisės aktai ar veiksmai (neveikimas) pažeidžia viešąjį interesą, Vyriausybės atstovas, nepasinaudojęs ar negalėjęs pasinaudoti teisės akto sustabdymo teise, tokius teisės aktus ar veiksmus (neveikimą) skundžia teismui per vieną mėnesį nuo viešojo intereso pažeidimo paaiškėjimo dienos. Pastebėtina, kad visų pirma, įstatyminis reglamentavimas suteikia galimybę nepasinaudoti teisės akto sustabdymo teise, nesusiedamas to su jokiais objektyviomis aplinkybėmis. Visų antra, teisės aktų ar veiksmų (neveikimo) apskundimo teismui termino skaičiavimo pradžia yra neaiški, lemiamą reikšmę turi subjektyvus kriterijus – paaiškėjimas. Tai sudaro galimybę piktnaudžiauti – nestabdyti viešąjį interesą pažeidžiančio teisės akto, praleisti teisės aktų ar veiksmų (neveikimo) apskundimo teismui terminus. Kita vertus, įstatymai nepateikia viešojo intereso sąvokos apibrėžimo, o teismų praktikoje viešasis interesas suprantamas kaip daugiaaspektis, kuriam būdingas kitimas, todėl nėra įmanoma per gana trumpą laiką įvertinti ar tam tikras teisės aktas ar veiksmai (neveikimas) pažeidžia būtent viešąjį interesą ir iškart imtis įstatymuose numatytų jo gynimo priemonių.

Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 6 straipsnio 1 dalies 5 punktas Vyriausybės atstovui suteikia teisę nustatyti kitą Vyriausybės atstovo nurodytų veiksmų įvykdymo terminą, jeigu gautas pagal kompetenciją savivaldybės administravimo subjekto motyvuotas prašymas šį terminą pratęsti. Pažymėtina, kad nei Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas, nei kiti teisės aktai nenustato aplinkybių, kurioms esant, galėtų būti atidedamas, pavyzdžiui, teikimo ar reikalavimo įvykdymo terminas. Nesant numatytų konkrečių aplinkybių (kriterijų), atsiranda tikimybė, kad Vyriausybės atstovas nepagrįstai ilgam terminui atidės teikimo ar reikalavimo įvykdymo terminą ir taip suteiks galimybę savivaldybių administravimo subjektams nesilaikyti įstatymų ar Vyriausybės sprendimų.

Kaip minėta, Tarnybos (joje dirbančių valstybės tarnautojų) paskirtis – padėti Vyriausybės atstovui atlikti savivaldybių administracinę priežiūrą. Tarnybos valstybės tarnautojų funkcijos nustatytos jų pareigybių aprašymuose, su kuriais valstybės tarnautojai supažindinami pasirašytinai: atlieka išankstinę savivaldybių kolegialių administravimo subjektų rengiamų teisės aktų projektų priežiūrą bei analizuoja savivaldybių tarybų, merų, administracijos direktorių, kitų savivaldybių viešojo administravimo subjektų priimtus teisės aktus; rengia motyvuotų teikimų, reikalavimų, potvarkių, Vyriausybės atstovo priimamų teisės aktų, raštų projektus; rengia prašymų, ieškinių, atsiliepimų teismams projektus ir kt. Patikrinus savivaldybių kolegialiems administravimo subjektams priimti teikiamus teisės aktų projektus, šie projektai pateikiami Vyriausybės atstovui. Tarnybos valstybės tarnautojai kontroliuoja, kad savivaldybės laiku pateiktų priimtų tarybų sprendimų, merų potvarkių, savivaldybių administracijų direktorių įsakymų kopijas. Šių teisės aktų kopijos pateikiamos kiekvieną mėnesį. Nustačius, kad savivaldybės administravimo subjekto priimtas teisės aktas neatitinka įstatymų ar Vyriausybės sprendimų, taip pat nustatant, kad savivaldybės administravimo subjektas neįgyvendina įstatymų, nevykdo Vyriausybės sprendimų, apie tai informuojamas Vyriausybės atstovas. Vyriausybės atstovui pritarus ar pavedus, Tarnybos valstybės tarnautojai rengia reikalavimų ir teikimų projektus, taip pat kontroliuoja pateiktų reikalavimų ir teikimų vykdymo terminus. Savivaldybės administravimo subjektui atsisakius patenkinti teikimą ar įvykdyti reikalavimą ar nustatytu terminu nepranešus apie priimtą sprendimą, informuojamas Vyriausybės atstovas, kuriam pavedus Tarnybos valstybės tarnautojas rengia prašymą, pareiškimą ar ieškinį teismui. Tarnybos valstybės tarnautojų tam tikrų funkcijų vykdymas paskirstytas atsižvelgiant į savivaldybės administravimo subjektų teisės aktų rūšis (tarybų sprendimai, merų potvarkiai, administracijų direktorių įsakymai), taip pat savivaldybes, tačiau pažymėtina, kad šis paskirstymas nėra konkrečiai ir tiksliai įtvirtintas Tarnybos vidaus aktu.

Kaip matyti, sprendimus savivaldybių administracinės priežiūros veiklos srityje priima išimtinai Vyriausybės atstovas. Atsižvelgiant į tai, kad Tarnybos valstybės tarnautojai neturi, o ir Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas nenumato galimybės suteikti įgaliojimų sprendimus priimti asmeniškai, darytina išvada, kad Tarnybos valstybės tarnautojams nesuteikti per

platūs įgaliojimai veikti savo nuožiūra. Dėl šios priežasties bei mažo Tarnybos valstybės tarnautojų skaičiaus (Tarnyboje dirba tik trys tarnautojai, įskaitant Tarnybos vadovą) Tarnyboje nėra tikslinga nustatyti valstybės tarnautojų veiklos kontrolės tvarką.

Siūlymai korupcijos rizikos veiksniams valdyti ar pašalinti, didelei korupcijos pasireiškimo tikimybei šalinti:

1. Svarstyti aplinkybių (kriterijų), kuriems esant, galėtų būti atidedamas teikimo ar reikalavimo įvykdymo terminas, nustatymo Savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme tikslingumą.

2. Tarnybos vidaus aktu įtvirtinti Tarnybos veiklos praktikoje egzistuojantį valstybės tarnautojų tam tikrų jų vykdomų funkcijų paskirstymą pagal savivaldybės administravimo subjektų teisės aktų rūšis (tarybų sprendimai, merų potvarkiai, administracijų direktorių įsakymai), taip pat savivaldybes.

Vyriausybės atstovas Utenos apskrityje



Imantas Umbražiūnas