



LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS
PAŽYMA DĖL SKUNDO
PRIEŠ PALANGOS MIESTO SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJĄ

2018-08-09 Nr. 4D-2017/2-1159
Vilnius

SKUNDO ESMĖ

1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius gavo Kunigiškių gyventojų bendruomenės, susivienijusios į asociaciją „M“ (toliau vadinama ir Pareiškėjai, Asociacija), atstovaujamos asociacijos „M“ pirmininko X (toliau vadinama ir Pareiškėjų atstovas), skundą dėl Palangos miesto savivaldybės (toliau vadinama – Savivaldybė) administracijos pareigūnų neveikimo, kai Pareiškėjams neatsakoma į jų kreipimusis dėl Užkanavės gatvės rekonstrukcijos bei Kunigiškių teritorijos architektūrinės-urbanistinės sistemos ir kraštovaizdžio tvarkymo specialiojo plano sprendinių.

2. Skunde Pareiškėjų atstovas nurodė:

2.1. „Asociacija „M“ (toliau – Asociacija) yra 2016 m. spalio 7 d. įsteigta ne pelno siekianti visuomeninė organizacija. Mūsų tikslas – tenkinti svarbiausius Kunigiškių bendruomenės Palangoje socialinius, kultūrinius, ūkinius poreikius, kurti saugią ir patogią gyvenamąją aplinką bei Kunigiškių vystymosi viziją. Įgyvendindami šiuos tikslus, mes giname su bendruomenės veikla susijusias savo narių teises ir teisėtus interesus“ (šios ir kitų citatų kalba netaisyta).

2.2. „97 Kunigiškių gyventojai, dalis kurių vėliau tapo Asociacijos nariais, siekdami apsaugoti savo gyvenvietę ir visų jos gyventojų teises bei teisėtus interesus, 2016 m. rugsėjo 8 d. raštu (toliau – Pirmasis raštas) kreipėsi į Palangos miesto savivaldybę (toliau – Savivaldybė) dėl planuojamos Užkanavės gatvės (Palangoje) rekonstrukcijos (toliau – Rekonstrukcija). Visi 97 Pirmąjį raštą pasirašiusieji gyventojai besąlygiškai sutiko su minima Rekonstrukcija, apimančia: važiuojamosios dalies sutvarkymą; kelkraščių ir / ar šaligatvių įrengimą; apšvietimo įrengimą; lietaus vandens surinkimo sistemas; ir reikalingą kelio žymėjimą ir įspėjamuosius kelio ženklus. Tačiau gyventojai griežtai prieštaravo Savivaldybės planuojamam naujų automobilių parkavimo vietų įrengimui valstybinio miško sąskaita. Pabrėžiame, kad, mūsų žiniomis, Savivaldybė į Pirmąjį raštą jokio atsakymo ar jo nenagrinėjimo priežasčių iki šiol jokia forma nėra pateikusi.“

2.3. „Jau įsikūrus Asociacijai, 2016 m. lapkričio 25 d. Savivaldybei ir kitiems adresatams pateikėme raštą BMK Nr. 16.11.25-1 dėl Kunigiškių teritorijos, Palangos miesto bendrajame plane pažymėtos kaip K6 ir K9 kvartalai, architektūrinės-urbanistinės sistemos ir kraštovaizdžio tvarkymo specialiojo plano (toliau – Specialusis planas) susisiekimo sistemos sprendinių (toliau – Antrasis raštas) [...]. Antrajame rašte išdėstėme savo poziciją dėl Specialiojo plano sprendinių, kuriais ketinama vykdyti Rekonstrukciją valstybinio miško sąskaita, iškertant 616 medžių, neteisėtumo. Taip pat pažymėjome, kad visiškai palaikome Pirmajame rašte išdėstytą gyventojų poziciją ir reikalavimus, į kuriuos, mūsų įsitikinimu, turėjo būti atsižvelgta rengiant ir tvirtinant Specialųjį planą. Be to, Antrajame rašte prašėme bendradarbiavimo su Kunigiškių bendruomene Pirmajame ir

Antrajame raštuose minimomis problemomis. Deja, į Antrąjį raštą iš Savivaldybės jokio atsako taip pat nesulaukėme.“

2.4. „Atsitiktinai sužinoję, kad Savivaldybės taryba, ignoruodama Kunigiškių gyventojų interesus, ketina tvirtinti Specialųjį planą su aukščiau minėtais sprendiniais, 2017 m. kovo 29 d. Savivaldybės tarybai ir kitiems adresatams pateikėme raštą BMK Nr. 17.03.29-1 dėl planuojamo tvirtinti Kunigiškių teritorijos, Palangos miesto bendrajame plane pažymėtos kaip K6 ir K9 kvartalai, architektūrinės-urbanistinės sistemos ir kraštovaizdžio tvarkymo specialiojo plano neteisėtumo (toliau – Trečiasis raštas) [...]. Trečiajame rašte, be kita ko, priminėme Savivaldybės tarybai apie Pirmąjį raštą, į kurį po praktiškai šešių mėnesių Savivaldybė taip gyventojams jokio atsakymo nepateikė, ir prašėme imtis veiksmų, kad Specialusis planas nebūtų tvirtinamas, nepašalinus jame esančių šiurkščių pažeidimų. Nepaisant to, kad Trečiajame rašte prašėme Savivaldybę mus informuoti apie savo veiksmus ir priimtus sprendimus, jokio atsakymo iš Savivaldybės taipogi negavome. [...].“

2.5. „Mūsų nuomone, Savivaldybės neveikimas [...] ignoruojant gyventojų Pirmąjį raštą, taip pat Asociacijos Antrąjį ir Trečiąjį raštus, ne tik neatitinka minėtų vietos savivaldos principų, tačiau ir turi Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 2 straipsnyje įtvirtinto biurokratizmo požymių [...].“

3. Pareiškėjų atstovas Seimo kontrolieriaus prašo:

„[...] įvertinti Savivaldybės ir jos pareigūnų veiksmus nagrinėjant gyventojų Pirmąjį raštą ir Asociacijos Antrąjį bei Trečiąjį raštus.“

TYRIMAS IR IŠVADOS

Tyrimui reikšmingos faktinės aplinkybės

4. Iš Pareiškėjų skundo tyrimui pateiktų dokumentų buvo nustatyta:

4.1. Pareiškėjai 2016-09-08 Savivaldybės administracijai pateikė raštišką kreipimąsi dėl Užkanavės gatvės rekonstrukcijos ir naujų automobilių parkavimo vietų joje įrengimo. Savivaldybės administracijoje Pareiškėjų kreipimasis registruotas 2016-09-08 Nr. K1.1.1.D13-80;

4.2. Pareiškėjų atstovas 2016-11-25 Savivaldybei (pirmasis adresatas), UAB „S“, Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai ir Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos pateikė kreipimąsi BMK Nr. 16.11.25-1 „Dėl Kunigiškių teritorijos, Palangos miesto bendrajame plane pažymėtos kaip K6 ir K9 kvartalai, architektūrinės-urbanistinės sistemos ir kraštovaizdžio tvarkymo specialiojo plano susisiekiimo sistemos sprendinių“;

4.3. Pareiškėjų atstovas 2017-03-29 raštu BMK Nr. 17.03.29-1 „Dėl planuojamo tvirtinti Kunigiškių teritorijos, Palangos miesto bendrajame plane pažymėtos kaip K6 ir K9 kvartalai, architektūrinės-urbanistinės sistemos ir kraštovaizdžio tvarkymo specialiojo plano neteisėtumo“ (raštas išsiųstas el. paštu) kreipėsi į Vyriausybės atstovę Klaipėdos apskrityje (pirmasis adresatas), Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos Klaipėdos teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamentą bei Savivaldybės tarybą.

5. Seimo kontrolierius, siekdamas išsiaiškinti Pareiškėjų atstovo skunde nurodytas aplinkybes, kreipėsi į Savivaldybės administraciją. Tyrimo metu iš Savivaldybės administracijos pateiktų dokumentų ir paaiškinimų buvo nustatyta:

5.1. Pareiškėjų 2016-09-08 kreipimasis dėl Užkanavės gatvės rekonstrukcijos Savivaldybės administracijoje buvo gautas 2016-09-08 ir registruotas Nr. (1.11.)-D13-81). Į šį kreipimąsi Savivaldybės administracija atsakė Savivaldybės administracijos direktorės pavaduotojos Violetos

Staskonienės pasirašytu 2016-10-19 raštu Nr. (1.11.)-D3-3508 „Dėl informacijos pateikimo“, nurodant, jog:

„Informuojame, kad Užkanavės gatvės (nuo Kontininkų gatvės iki Ošupio tako), Palangoje, rekonstravimo projektas (toliau – Projektas), kuriam Palangos miesto savivaldybės administracija 2015-05-05 išdavė statybos leidimą Nr. LNS-33-150505-00051, buvo apskūstas Klaipėdos apygardos administraciniam teismui (toliau – Teismas). Kol vyko teisminis procesas, Projekto tikslinimai ar keitimai buvo negalimi. 2016-10-03 Teismo sprendimu panaikintas Palangos miesto savivaldybės administracijos 2015-05-05 išduotas statybos leidimas Nr. LNS-33-150505-00051. Ateityje bus organizuojamas Projekto keitimas atsižvelgiant į visai naujai atsiradusias aplinkybes.“

Minėtasis Savivaldybės administracijos raštas Pareiškėjams buvo išsiųstas registruotu paštu, adresuotu G. D. [asmens duomenys neskelbtini], kaip pirmajam kreipimasi į Savivaldybės administraciją pasirašiusių asmenų sąrašė nurodytam adresatui. Savivaldybės administracijos 2016-10-19 raštas Nr. (1.11.)-D3-3508 grįžo į Savivaldybės administraciją kaip neįteiktas, su Lietuvos pašto žyma „Neatsiliepė į pranešimus“;

5.2. Pareiškėjų atstovo 2016-11-25 kreipimasis Savivaldybės administracijoje buvo gautas 2016-11-25 ir registruotas Nr. (1.17.)-D2-6756). Į šį kreipimasi Savivaldybės administracija atsakė Savivaldybės administracijos direktorės Akvilės Kilijonienės pasirašytu 2016-12-27 raštu Nr. (4.17.)-D3-4774 „Dėl Kunigiškių teritorijos, Palangos miesto bendrajame plane pažymėtos kaip K6 ir K9 kvartalai, architektūrinės-urbanistinės sistemos ir kraštovaizdžio tvarkymo specialiojo plano sprendinių“.

Savivaldybės administracijos atsakyme buvo nurodyta:

„Atsakydami į Jūsų 2016-11-25 raštą Nr. 16.11.25-1 dėl Kunigiškių teritorijos, Palangos miesto bendrajame plane pažymėtos kaip K6 ir K9 kvartalai, architektūrinės-urbanistinės sistemos ir kraštovaizdžio tvarkymo specialiojo plano (toliau – Specialusis planas) sprendinių, informuojame, kad, vadovaujantis Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo (toliau – Įstatymas) 37 str. 1 d., pasiūlymai dėl teritorijų planavimo dokumentų planavimo organizatoriui teikiami per visą teritorijų planavimo dokumentų rengimo laikotarpį iki viešo svarstymo pabaigos. Kadangi Specialiojo plano viešas svarstymas įvyko 2016 m. rugsėjo 9 d., po šios datos pasiūlymai dėl Specialiojo plano sprendinių nebeagrinėjami. [...]“

Registruotu laišku Pareiškėjų atstovo nurodytu adresu siųstas Savivaldybės administracijos 2016-12-27 atsakymas grįžo į Savivaldybės administraciją su Lietuvos pašto žyma „Neatsiliepė į pranešimus“;

5.3. Pareiškėjų atstovo 2017-03-29 kreipimasis, siųstas el. paštu, Savivaldybės administracijoje buvo gautas 2017-03-29 ir registruotas Nr. (4.17.)-D11-348. Dėl atsakymo į šį Pareiškėjų atstovo kreipimasi nepateikimo buvo paaiškinta:

5.3.1. „Atsižvelgiant į tai, kad šis kreipimasis adresuotas trimis adresatams (Vyriausybės atstovei Klaipėdos apskrityje, VTPSI Klaipėdos departamentui ir Palangos m. savivaldybės tarybai) ir Palangos miesto savivaldybės taryba yra 3-iasis adresatas, Palangos miesto savivaldybės administracija, vadovaudamasi Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 14 straipsnio 9 dalimi, atsakymo į šį paklausimą neteikė, kadangi administracinę procedūrą dėl skundo, adresuoto keliems viešojo administravimo subjektams, pradeda ir nagrinėjimą organizuoja pirmasis adresatas“;

5.3.2. „Atkreipiame dėmesį, kad šis kreipimasis, kuriuo prašoma operatyviai imtis visų teisės aktuose numatytų priemonių, kad specialusis planas nebūtų tvirtinamas nepašalinus neva jame esančių šurkščių pažeidimų, [...] gautas el. paštu 2017-03-29 14:49 val., kuomet Tarybos posėdis buvo numatytas 2017-03-30 9.00 val. [...] šis kreipimasis įstaigoje yra gautas likus mažiau nei parai iki Tarybos posėdžio, kurio darbotvarkės 37 klausimu numatytas svarstymas dėl šio specialiojo plano tvirtinimo“;

5.3.3. „Pažymime, kad Palangos miesto savivaldybės tarybos sprendimų projektai yra skelbiami viešai interneto puslapyje [www.palanga.lt/Tarybos sprendimų projektai](http://www.palanga.lt/Tarybos_sprendimu_projektai). Patvirtinti teritorijų planavimo dokumentai yra skelbiami viešai, perkeliama į [www.palanga.lt/Teritorijų planavimas/Palangos miesto teritorijų planavimo dokumentų žemėlapis](http://www.palanga.lt/Teritoriju_planavimas/Palangos_miesto_teritoriju_planavimo_dokumentu_zemelapis).“

6. Pareiškėjų skundo tyrimo metu Seimo kontrolierius taip pat nustatė:

6.1. Asociacija kreipėsi į Klaipėdos apygardos administracinį teismą, pateikdama skundą atsakovui Savivaldybės tarybai (tretieji asmenys Savivaldybės administracija, Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos, Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos, Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos, Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos, Valstybinė miškų tarnyba, UAB „S“) dėl Savivaldybės tarybos 2017-03-30 sprendimo Nr. T2-101 „Dėl Kunigiškių teritorijos, Palangos miesto bendrajame plane pažymėtos kaip K6 ir K9 kvartalai, architektūrinės-urbanistinės sistemos ir kraštovaizdžio tvarkymo specialiojo plano patvirtinimo“, kuriuo patvirtintas Kunigiškių teritorijos, Palangos miesto bendrajame plane pažymėtos kaip K6 ir K9 kvartalai, architektūrinės-urbanistinės sistemos ir kraštovaizdžio tvarkymo specialusis planas (toliau vadinama – Specialusis planas), panaikinimo. Klaipėdos apygardos administracinis teismas 2017-12-22 nutartimi administracinę bylą pagal asociacijos „M“ skundą nutraukė, o Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2018-02-13 nutartimi administracinėje byloje Nr. eAS-95-261/2018 Klaipėdos apygardos administracinio teismo 2017-12-22 nutartį paliko nepakeistą.

Be kita ko, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2018-02-13 nutartyje buvo konstatuota:

„[...] Pirmosios instancijos teismas teisingai kvalifikavo ginčo santykius ir pagrįstai pripažino, kad pareiškėjas ginčija atsakovo aktą, kuris yra norminis administracinis teisės aktas“;

6.2. Savivaldybės tarybos 2017-03-30 sprendimas Nr. T2-101 „Dėl Kunigiškių teritorijos, Palangos miesto bendrajame plane pažymėtos kaip K6 ir K9 kvartalai, architektūrinės-urbanistinės sistemos ir kraštovaizdžio tvarkymo specialiojo plano patvirtinimo“, dėl kurio teisėtumo įvertinimo Asociacija „M“ buvo kreipusis į teismą, yra paskelbtas Palangos miesto savivaldybės internetiniame tinklapyje www.palanga.lt skiltyje „Teisės aktai“, tačiau viešai skelbiamas tik minėtojo Savivaldybės tarybos sprendimo tekstas, neskelbiant (nesant konkrečios nuorodos į) Savivaldybės tarybos sprendimu patvirtinto paties Specialiojo plano.

Taip pat pažymėtina, kad Palangos miesto savivaldybės internetiniame tinklapyje www.palanga.lt, skiltyje „Teritorijų planavimas“ („Patvirtinti specialieji planai“), paskutinis paskelbtas aktas yra Savivaldybės tarybos 2016-10-27 priimtas sprendimas Nr. T2-265, kuriuo patvirtintas gamtinio karkaso teritorijų – Palangos miesto bendrojo plano V1 ir V2 rajonų intensyviai naudojimui įrengiamų želdynų – apsaugos ir naudojimo specialusis planas.

Tyrimui reikšmingos teisės aktų nuostatos

7. Lietuvos Respublikos įstatymai

7.1. 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. [...]

3 straipsnis. Seimo kontrolierių veiklos tikslai

Seimo kontrolierių veiklos tikslai:

1) ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinantį žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms; [...]
[...]

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. [...].“

7.2. Vietos savivaldos įstatymo:

„4 straipsnis. Vietos savivaldos principai

Pagrindiniai principai, kuriais grindžiama vietos savivalda, yra: [...]

6) *savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo.*

Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus; [...]

10) *veiklos skaidrumo.* Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla turi būti aiški ir suprantama savivaldybės gyventojams, kurie tuo domisi, jiems sudaromos sąlygos gauti paaiškinimus, kas ir kodėl daroma; [...] 12) *reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę.* Savivaldybės gyventojai ar jų atstovai turi teisę susipažinti su savivaldybės institucijų sprendimų projektais ir priimtais sprendimais, gauti viešus ir motyvuotus atsakymus į pareikštą nuomonę apie savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų ar atskirų valstybės tarnautojų darbą; [...].“

7.3. Viešojo administravimo įstatymo:

„14 straipsnis. Prašymų ir skundų nagrinėjimas

[...] 9. Dėl skundo, adresuoto keliems viešojo administravimo subjektams ir priklausančio kelių viešojo administravimo subjektų kompetencijai, administracinę procedūrą pradeda ir skundo nagrinėjimą organizuoja pirmasis skunde nurodytas viešojo administravimo subjektas. Kiti administracinėje procedūroje dalyvaujantys viešojo administravimo subjektai privalo per 10 darbo dienų nuo skundo gavimo dienos pateikti pagal kompetenciją savo pasiūlymus dėl skundo sprendimo administracinę procedūrą pradėjusiam viešojo administravimo subjektui.“

7.4. Teisėkūros pagrindų įstatymo:

„13 straipsnis. Teisės akto forma ir struktūra

[...]

3. Teisės akte, išskyrus įstatymus, eilės tvarka turi būti:

- 1) teisės aktą priimančio subjekto pavadinimas;
- 2) teisės akto rūšies pavadinimas;
- 3) teisės akto pavadinimas (antraštė);
- 4) teisės akto priėmimo data, numeris, vieta;
- 5) teisės akto tekstas;
- 6) teisės aktą pasirašančio subjekto (pasirašančių subjektų) pareigos, vardas (vardai), pavardė (pavardės).

4. [...] Kitų valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų priimamus teisės aktus sudaro punktai, punktų papunkčiai, punktų pastraipos. Didesnės apimties teisės aktas gali būti skirstomas į skyrius ir skirsnius, prireikus skyriai (skirsniai) gali būti skirstomi į poskyrius (poskirsnius).

5. Teisės aktas gali turėti preambulę ir priedų – lentelių, grafikų, planų, žemėlapių, schemų, sąrašų ir kita.“

7.5. Administracinių bylų teisenos įstatymo:

„112 straipsnis. *Abstraktus pareiškimas ištirti norminio administracinio akto teisėtumą*

1. Kreiptis į administracinę teisimą prašydami ištirti, ar norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį teisės aktą, turi teisę Seimo nariai, Seimo kontrolieriai, vaiko teisių apsaugos kontrolierius, lygių galimybių kontrolierius, Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės pareigūnai, bendrosios kompetencijos ir specializuoti teismai, prokurorai ir profesinės savivaldos asociacijos, įsteigtos pagal įstatymą vykdyti viešąsias funkcijas. Nurodyti subjektai taip pat turi teisę kreiptis į administracinę teisimą prašydami ištirti konkrečios bendrijos, politinės partijos, politinės organizacijos ar asociacijos priimto bendro pobūdžio teisės akto teisėtumą. Šioje dalyje nurodyti subjektai, išskyrus bendrosios kompetencijos ir specializuotus teismus, kreipiasi į administracinę teisimą su pareiškimu. Bendrosios kompetencijos ir specializuoti teismai prašymą ištirti norminio administracinio akto teisėtumą išdėsto nutartyje.

2. Kad būtų ištirta, ar savivaldybių administravimo subjekto priimtas norminis administracinis aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės norminį teisės aktą, su pareiškimu į administracinę teisimą turi teisę kreiptis ir savivaldybių veiklos priežiūrą vykdančios Vyriausybės atstovai. [...].“

8. Teismų praktika

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2007-06-27 nutarimas byloje Nr. 14/06-22/06-27/06-29/06-34/06-35/06-42/06-46/06-52/06-54/06-03/07-11/07:

„[...] Konstitucinis Teismas taip pat yra konstatavęs, kad Konstitucijos 7 straipsnio 2 dalyje vartojama sąvoka „įstatymai“, atsižvelgiant į konstitucinį reikalavimą, kad teisė negali būti nevieša, negali būti aiškinama vien pažodžiui – ji aiškintina plečiamai, kaip apimanti ne tik įstatymo galią turinčius, bet ir kitus teisės aktus (Konstitucinio Teismo 2003 m. spalio 29 d. nutarimas). Konstatuota ir tai, kad konstitucinis reikalavimas, jog galioja tik tie teisės aktai, kurie yra paskelbti, yra neatsiejamas ir nuo konstitucinio teisinės valstybės principo, jis yra vienas iš esminių konstitucinio teisinės valstybės principo elementų – svarbi teisinio tikrumo prielaida (Konstitucinio Teismo 2001 m. lapkričio 29 d., 2003 m. gegužės 30 d., 2003 m. spalio 29 d. nutarimai).

„[...] Oficialus viešas viso teisės akto paskelbimas nėra savitiksliis dalykas – tai reikalinga, kad teisės subjektai žinotų, koks yra atitinkamas teisės aktas, galėtų susipažinti su visu teisės aktu ir jį vykdyti. Taigi oficialaus viešo viso teisės akto paskelbimo paskirtis ir prasmė yra ta, kad jis tampa prieinamas teisės subjektams ir yra pašalinamos bet kokios abejonės dėl jo turinio autentiškumo. Įstatymų leidėjas įstatymu turi nustatyti tokį su oficialiu teisės aktų paskelbimu susijusių santykių teisinį reguliavimą, kad teisės aktai būtų prieinami visiems teisės subjektams.

„[...] Aptartosios, taip pat ir kitos aplinkybės, lemiančios būtinybę nustatyti diferencijuotą oficialaus teisės aktų paskelbimo teisinį reglamentavimą, gali suponuoti tai, kad nėra būtino reikalo tam tikrą teisės aktą, nors jis ir turi būti oficialiai paskelbtas visas (visos jo sudedamosios dalys), visą (visas jo sudedamąsias dalis) oficialiai skelbti tame pačiame šaltinyje (leidinyje). **Tačiau pabrėžtina, jog tai nereiškia, kad kuri nors to teisės akto dalis gali būti apskritai nepaskelbta (nevieša), taip pat kad kuri nors jo dalis (dalys) gali būti paskelbta taip, kad būtų apribotas jos (taigi ir viso to teisės akto kaip visumos) prieinamumas teisės subjektams.** [...] Taigi tais atvejais, kai teisės aktai turi ne tik tekstinę (rašytinį tekstą), bet ir grafinę dalį (brėžinius ir pan.), ypač jeigu tie teisės aktai yra didelės apimties ir sudėtingos struktūros ir jeigu dėl jų grafinės dalies publikavimo (spausdinimo, tiražavimo) kyla didelių techninių problemų (taip pat jeigu jų publikavimo (spausdinimo, tiražavimo) išlaidos yra nepamatuoti didelės (atsižvelgiant į valstybės finansines galimybes, taip pat į tai, kokiam teisės subjektų ratui atitinkamas teisinis reguliavimas nustato teises ir pareigas)), įstatymu gali būti nustatyta tokia oficialaus šių teisės aktų paskelbimo tvarka, kuri skiriasi nuo bendrosios (įprastos) teisės aktų, kuriuos sudaro tik rašytinis tekstas, oficialios skelbimo tvarkos. Konstitucija to savaime nedraudžia. [...].“

Tyrimo išvados

9. Nors, kaip nustatyta iš Pareiškėjų skunde nurodytų aplinkybių ir suformuluoto prašymo, esminis šio tyrimo dalykas sietinas su Savivaldybės administracijos tinkamu Pareiškėjų kreipimusi (ne)išnagrinėjimu, tačiau Seimo kontrolierius, pagal Seimo kontrolierių veiklos tikslą prižiūrėdamas, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms (pažymos 7.1 punktas), bei remdamasis tyrimo metu nustatytais duomenimis dėl ne visa apimtimi viešai skelbiamų Savivaldybės tarybos sprendimų, šio tyrimo išvadas pateiks šiais aspektais:

9.1. dėl Savivaldybės administracijos pareigūnų veiksmų (neveikimo) nagrinėjant Pareiškėjų kreipimuisi;

9.2. dėl netinkamo teisės aktų skelbimo.

Dėl Savivaldybės administracijos pareigūnų veiksmų (neveikimo) nagrinėjant Pareiškėjų kreipimuisi

10. Pareiškėjų atstovas skunde nurodė net tris kreipimuisi į Savivaldybės administraciją, į kuriuos, Pareiškėjų atstovo teigimu, atsakymų skundžiama institucija Pareiškėjams taip ir nepateikė (pažymos 2.2–2.4 punktai). Tačiau skundo tyrimo metu buvo nustatyta, jog:

10.1. Pareiškėjų 2016-09-08 raštiškas kreipimasis Savivaldybės administracijoje buvo gautas ir į jį atsakyta Savivaldybės administracijos 2016-10-19 raštu (pažymos 5.1 punktas). Nustatyta, kad Savivaldybės administracijos 2016-10-19 raštas Nr. (1.11.)-D3-3508 registruotu laišku buvo išsiųstas vienam iš Pareiškėjų (konkrečiai – G. D.), ką patvirtino Savivaldybės administracijos pateikta voko, kuriame buvo siųstas skundžiamos institucijos atsakymas Pareiškėjams, kopija bei Savivaldybės administracijos korespondencijos siuntų sąrašo išrašas;

10.2. Pareiškėjų atstovo 2016-11-25 kreipimasis (pažymos 4.2 punktas) Savivaldybės administracijoje buvo gautas bei į jį atsakyta 2016-12-27 raštu. Atsakymas Pareiškėjų atstovui buvo išsiųstas jo kreipimesi nurodytu adresu, registruotu laišku, tačiau į skundžiamą instituciją grįžo kaip neįteiktas (pažymos 5.2 punktas). Šias aplinkybes patvirtino Savivaldybės administracijos pateikta voko, kuriame buvo siųstas skundžiamos institucijos atsakymas Pareiškėjams, kopija bei Savivaldybės administracijos korespondencijos siuntų sąrašo išrašas;

10.3. Pareiškėjų atstovo 2017-03-29 kreipimasis Savivaldybės administracijoje buvo gautas (patvirtinta Seimo kontrolieriui pateikta elektroninio laiško iš Savivaldybės administracijos Bendrojo skyriaus elektroninio pašto kopija), tačiau į jį Pareiškėjų atstovui nebuvo atsakyta (pažymos 5.3 punktas su papunkčiais).

11. Atsižvelgiant į pirmiau nustatytas faktines aplinkybes, Seimo kontrolierius daro išvadą, jog, nagrinėdama Pareiškėjų 2016-09-08 bei 2016-11-25 kreipimuisi, Savivaldybės administracija ėmėsi reikiamų veiksmų, kad Pareiškėjams būtų atsakyta į jų kreipimuisi, o institucijos atsakymai būtų tinkamai išsiųsti. Tyrimo metu surinkta informacija patvirtina, kad Savivaldybės administracijos atsakymų į savo kreipimuisi Pareiškėjai negavo ne dėl netinkamų Savivaldybės administracijos tarnautojų veiksmų ar neveikimo.

Vertinant tai, kad Savivaldybės administracija nepateikė atsakymo į Pareiškėjų atstovo 2017-03-29 el. paštu atsiųstą kreipimąsi, Seimo kontrolierius pažymi, jog, remiantis tarpinstitucinio bendradarbiavimo principu, Viešojo administravimo įstatyme yra numatyta speciali skundų, adresuotų keletui viešojo administravimo subjektų, nagrinėjimo tvarka, kurioje nustatyta pirmojo skunde nurodyto viešojo administravimo subjekto pareiga organizuoti gauto skundo nagrinėjimą (pažymos 7.3 punktas). Todėl šiuo konkrečiu atveju Pareiškėjų atstovui Savivaldybės tarybą nurodžius kaip trečiąjį adresatą, pripažintina, jog Savivaldybės administracija neturėjo pareigos tiesiogiai atsakyti Pareiškėjų atstovui į jo pateiktą kreipimąsi.

Remiantis tuo kas išdėstyta, Seimo kontrolierius konstatuoja, kad Savivaldybės administracijos tarnautojų veiksmai nagrinėjant Pareiškėjų ir jų atstovo pirmiau paminėtus kreipimusis laikytini buvę tinkamais, todėl konstatuoti Savivaldybės administracijos veikoje buvus biurokratizmo, kaip tai apibrėžta Seimo kontrolierių įstatyme (pažymos 7.1 punktas), požymių nėra pagrindo.

12. Seimo kontrolierius taip pat pažymi, kad iš Pareiškėjų ir jų atstovo kreipimusi į Savivaldybės administraciją ir Savivaldybės tarybą turinio yra akivaizdu, jog esminis Pareiškėjų siekis buvo (yra) Kunigiškių teritorijos, Palangos miesto bendrajame plane pažymėtos kaip K6 ir K9 kvartalai, architektūrinės-urbanistinės sistemos ir kraštovaizdžio tvarkymo specialiojo plano dalies, kiek tai susiję su susisiekiimo sistemos sprendiniais, teisėtumo įvertinimas. Tyrimo metu paaiškėjo, jog Asociacija „M“ dėl Savivaldybės tarybos 2017-03-30 sprendimo Nr. T2-101 „Dėl Kunigiškių teritorijos, Palangos miesto bendrajame plane pažymėtos kaip K6 ir K9 kvartalai, architektūrinės-urbanistinės sistemos ir kraštovaizdžio tvarkymo specialiojo plano patvirtinimo“ panaikinimo buvo kreipusis į teismą, tačiau pagal Asociacijos skundą pradėta administracinė byla buvo nutraukta (pažymos 6.1 punktas). Tiek Klaipėdos apygardos administracinis teismas, tiek Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad administracinė byla nutrauktina, nes asociacija „M“ ginčija Savivaldybės tarybos sprendimą, kuris yra norminis administracinis teisės aktas, o Asociacija nėra tas subjektas, kuris gali kreiptis į administracinį teismą su abstrakčiu prašymu ištirti norminio administracinio akto teisėtumą. Atsižvelgęs į tai, Seimo kontrolierius atkreipia Pareiškėjų dėmesį į Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnyje (pažymos 7.5 punktas) nustatytą asmenų, galinčių kreiptis į administracinį teismą su abstrakčiu prašymu ištirti norminio administracinio akto teisėtumą, sąrašą bei nurodo, kad terminai pareiškimams, kuriuose prašoma ištirti norminių administracinių teisės aktų teisėtumą, administraciniam teismui paduoti nenustatomi. Todėl pastebėtina, kad siekiant įvertinti savivaldybių administracinio subjekto priimto norminio administracinio akto arba jo dalies atitikimą įstatymui ar Vyriausybės norminiam teisės aktui, remiantis Administracinių bylų teisenos įstatymo 112 straipsnio 2 dalimi, turėtų būti kreipiamasi į savivaldybių veiklos priežiūrą vykdančią Vyriausybės atstovę Klaipėdos apskrityje.

Dėl netinkamo teisės aktų skelbimo

13. Analizuodamas Pareiškėjų atstovo skunde nurodytas aplinkybes, Seimo kontrolierius taip pat atkreipė dėmesį į Savivaldybės administracijos tinklalapyje www.palanga.lt skelbiamą informaciją, susijusią su Savivaldybės tarybos priimtais specialiaisiais planais, bei vertino esamą galimybę asmenims susipažinti su Savivaldybės taryboje priimtų teritorijų planavimo dokumentų (konkrečiai – specialiųjų planų) sprendiniais. Savivaldybės administracija Seimo kontrolieriui akcentavo, kad Savivaldybės tarybos sprendimų projektai yra skelbiami viešai interneto puslapyje [www.palanga.lt/Tarybos sprendimų projektai](http://www.palanga.lt/Tarybos_sprendimu_projektai), o patvirtinti teritorijų planavimo dokumentai yra skelbiami viešai, perkeliama į [www.palanga.lt/Teritorijų planavimas/Palangos miesto teritorijų planavimo dokumentų žemėlapis](http://www.palanga.lt/Teritoriju_planavimas/Palangos_miesto_teritoriju_planavimo_dokumentu_zemelapis)“ (pažymos 5.3.3 papunktis). Tačiau Seimo kontrolierius atkreipia dėmesį, kad, norint susipažinti tik su konkrečiau Savivaldybės tarybos 2017-03-30 sprendimo Nr. T2-101 „Dėl Kunigiškių teritorijos, Palangos miesto bendrajame plane pažymėtos kaip K6 ir K9 kvartalai, architektūrinės-urbanistinės sistemos ir kraštovaizdžio tvarkymo specialiojo plano patvirtinimo“ turiniu, Palangos miesto savivaldybės internetiniame tinklalapyje minėtasis teisės aktas yra skelbiamas be jo priedo, t. y., atskirai viešai neskelbiant paties Kunigiškių teritorijos, Palangos miesto bendrajame plane pažymėtos kaip K6 ir K9 kvartalai, architektūrinės-urbanistinės sistemos ir kraštovaizdžio tvarkymo specialiojo plano brėžinio, o tik jį integruojant į bendrą Palangos miesto teritorijų planavimo dokumentų žemėlapi, kas, Seimo kontrolieriaus nuomone, apsunkena besidominčių asmenų galimybę aiškiai išskirti bei įvertinti tik Kunigiškių teritorijos, Palangos

miesto bendrajame plane pažymėtos kaip K6 ir K9 kvartalai, architektūrinės-urbanistinės sistemos ir kraštovaizdžio tvarkymo specialiojo plano sprendinius.

Seimo kontrolierius taip pat akcentuoja, kad šio tyrimo metu buvo nustatyta, jog Palangos miesto savivaldybės internetiniame tinklalapyje www.palanga.lt skiltyje „Teritorijų planavimas“ („Patvirtinti specialieji planai“) paskutinis paskelbtas aktas yra Savivaldybės tarybos 2016-10-27 priimtas sprendimas Nr. T2-265 (pažymos 6.2 punktas), nors akivaizdu, jog po 2016-10-27 buvo patvirtinti arba pakeisti ir kiti specialieji planai, kurie nėra viešai paskelbti atskiroje tam nurodytoje internetinio tinklapio www.palanga.lt skiltyje „Teritorijų planavimas“ („Patvirtinti specialieji planai“).

Seimo kontrolieriaus įsitikinimu, yra nepateisinama, kai visuomenė neturi galimybės susipažinti su priimtais Savivaldybės tarybos sprendimais visa apimtimi ir ne visa internetiniame tinklalapyje www.palanga.lt skelbiama informacija atspindi realią situaciją. Todėl Seimo kontrolierius mano, jog Savivaldybės tarybai priėmus sprendimą turėtų būti skelbiama ne tik tekstinė sprendimo dalis, bet ir grafinė (jei tokia yra), taip pat neatsiejamai susiję Savivaldybės tarybos sprendimo priedai. Pažymėtina, kad nuostata, jog oficialiai turi būti paskelbtas visas teisės aktas (visos jo sudedamosios dalys), išdėstyta ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo išaiškiniame (šios pažymos 8 punktas), nurodant, kad viešo viso teisės akto paskelbimo paskirtis ir prasmė susijusi su jo prieinamumu teisės subjektams. Tik viešai paskelbus visą teisės aktą, kaip tai įtvirtinta Teisėkūros pagrindų įstatyme (pažymos 7.4 punktas), yra pašalinamos bet kokios abejonės dėl teisės akto turinio autentiškumo bei įgyvendinami Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinti *savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo, veiklos skaidrumo bei reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę principai* (pažymos 7.2 punktas). Todėl, Seimo kontrolieriaus nuomone, Savivaldybės tarybai priėmus sprendimus dėl specialiųjų planų patvirtinimo, privalomai turėtų būti skelbiami ir šių sprendimų priedai, t. y., specialiųjų planų brėžiniai, o internetiniame tinklalapyje www.palanga.lt esant specialiai skilčiai „Teritorijų planavimas“ („Patvirtinti specialieji planai“) informacija apie Savivaldybės tarybos priimtus specialiuosius planus turi būti nedelsiant atnaujinama.

Remiantis tuo, kas išdėstyta, Seimo kontrolierius daro išvadą, kad tyrimo metu nustatyta informacija dėl galimai netinkamo teisės aktų Savivaldybės internetiniame tinklalapyje skelbimo pasitvirtino, todėl Savivaldybės administracija nedelsdama privalo imtis veiksmų šio tyrimo metu nustatytiems pažeidimams pašalinti, kad būtų užtikrintas tinkamas visuomenės informavimas jai aktualiu klausimu.

SEIMO KONTROLIERIAUS SPRENDIMAI

14. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 1 ir 2 punktais, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius nusprendžia:

14.1. Kunigiškių gyventojų bendruomenės „M“ skundą dėl Palangos miesto savivaldybės administracijos neveikimo, neatsakant į jų kreipimusis dėl Užkanavės gatvės rekonstrukcijos bei Kunigiškių teritorijos architektūrinės-urbanistinės sistemos ir kraštovaizdžio tvarkymo specialiojo plano sprendinių, atmesti;

14.2. tyrimo dalį dėl Palangos miesto savivaldybės tinklalapyje www.palanga.lt netinkamo teisės aktų skelbimo pripažinti pagrįsta.

SEIMO KONTROLIERIAUS REKOMENDACIJOS

15. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 14 ir 17 punktais, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius **Palangos miesto savivaldybės administracijos direktorei Akvilei Kilijonienei** rekomenduoja:

15.1. įpareigoti atsakingus Palangos miesto savivaldybės administracijos tarnautojus paskelbti Palangos miesto savivaldybės interneto svetainėje Palangos miesto savivaldybės tarybos 2017-03-30 sprendimą Nr. T2-101 „Dėl Kunigiškių teritorijos, Palangos miesto bendrajame plane pažymėtos kaip K6 ir K9 kvartalai, architektūrinės-urbanistinės sistemos ir kraštovaizdžio tvarkymo specialiojo plano patvirtinimo“ visa apimtimi;

15.2. įpareigoti atsakingus Palangos miesto savivaldybės administracijos tarnautojus atnaujinti internetiniame tinklalapyje www.palanga.lt, skiltyje „Teritorijų planavimas“ („Patvirtinti specialieji planai“), talpinamą informaciją;

15.3. ateityje užtikrinti tinkamą Palangos miesto savivaldybės tarybos ir administracijos direktoriaus (administracijos direktoriaus pavaduotojų) priimtų sprendimų skelbimą.

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 kontrolierių Raimondą Šukį pavaduojantis
Seimo kontrolierius

Augustinas Normantas