



LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS

NUTARTIS LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

2021 m. birželio 16 d.
Vilnius

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija, susidedanti iš teisėjų Ramūno Gadliausko (pranešėjas), Ryčio Krasausko ir Ričardo Piličiausko (kolegijos pirmininkas), teismo posėdyje apeliacine rašytinio proceso tvarka išnagrinėjo atsakovo Prienų rajono savivaldybės tarybos apeliacinį skundą dėl Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmų 2020 m. gegužės 4 d. sprendimo administracinėje byloje pagal pareiškėjo Vyriausybės atstovų įstaigos pareiškimą atsakovui Prienų rajono savivaldybės tarybai (trečiasis suinteresuotasis asmuo – Egidijus Visockis) dėl įpareigojimo priimti sprendimą.

Teisėjų kolegija

n u s t a t ė:

I.

1. Pareiškėjas Vyriausybės atstovų įstaiga (toliau – ir pareiškėjas) kreipėsi į Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmus su pareiškimu, prašydamas įpareigoti Prienų rajono savivaldybės tarybą (toliau – ir atsakovas) artimiausiame tarybos posėdyje įvykdyti Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybė) 2002 m. birželio 25 d. nutarimo Nr. 977 „Dėl tarnybinių nuobaudų skyrimo valstybės tarnautojams tvarkos aprašo patvirtinimo“ (toliau – ir Tvarkos aprašas) 17 ir 18 punktų nuostatas – priimti sprendimą dėl buvusio savivaldybės administracijos direktoriaus Egidijaus Visocko tarnybinio nusižengimo.

2. Pareiškėjas pareiškime nurodė:

2.1. Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo (toliau – ir Priežiūros įstatymas) 7 straipsnio 1 dalies 2 punkte (iki 2019 m. liepos 2 d. galiojusios įstatymo redakcijos 4 str. 1 d. 2 p.) nustatyta, kad prižiūrėdamas, ar savivaldybės laikosi Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucija) ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės nutarimus, Vyriausybės atstovas, kai savivaldybės administravimo subjektai nesilaiko Konstitucijos ir įstatymų, nevykdo Vyriausybės nutarimų, reikalauja, kad Konstitucijos būtų laikomasi, įstatymai būtų įgyvendinti, o Vyriausybės nutarimai įvykdyti.

2.2. Priežiūros įstatymo 8 straipsnio 2 dalies 1 punkte (iki 2019 m. liepos 2 d. galiojusios įstatymo redakcijos 5 str. 2 d. 1 p.) nustatyta, kad, kai savivaldybės administravimo subjektas neįgyvendina įstatymų, nevykdo Vyriausybės nutarimų, Vyriausybės atstovas atitinkamam savivaldybės administravimo subjektui pateikia rašytinį reikalavimą neatidėliojant įgyvendinti įstatymą, vykdyti Vyriausybės nutarimą. Vyriausybės atstovo rašytinį reikalavimą savivaldybės

kolegialus administravimo subjektas, t. y. savivaldybės taryba, turi apsvarstyti artimiausiame posėdyje, bet ne vėliau kaip per vieną mėnesį.

2.3. Vyriausybės atstovo Kauno apskrityje tarnyba 2019 m. birželio 10 d. Prienų rajono savivaldybės tarybai pateikė reikalavimą Nr. 8-4 „Dėl Egidijaus Visocko tarnybinio nusižengimo tyrimo“ (toliau – ir Reikalavimas) ir apie tai informavo Prienų rajono savivaldybės tarybos narį Audrių Narvydą. Reikalavime nurodyta įgyvendinti Tvarkos aprašo 17 ir 18 punktų nuostatas – priimti sprendimą dėl Egidijaus Visocko tarnybinio nusižengimo. Prienų rajono savivaldybės tarybos 2019 m. birželio 27 d. posėdyje Reikalavimas nebuvo svarstytas, kadangi jam nebuvo pasiruošta (taip nurodė savivaldybės meras). Prienų rajono savivaldybės meras 2019 m. liepos 5 d. pateikė prašymą dėl Reikalavimo įgyvendinimo atidėjimo iki 2019 m. rugsėjo 2 d., kadangi kitas savivaldybės tarybos posėdis bus organizuojamas 2019 m. rugpjūčio 29 d. Pareiškėjas pratęsė Reikalavimo įgyvendinimą iki 2019 m. rugpjūčio 29 d. Prienų rajono savivaldybės tarybos 2019 m. rugpjūčio 29 d. posėdyje buvo priimtas sprendimas netenkinti Vyriausybės atstovo Kauno apskrityje tarnybos Reikalavimo, kadangi tarnybinio nusižengimo tyrimo komisijos išvada neatitinka Tvarkos aprašo 15 punkto reikalavimų.

2.4. Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnyba 2019 m. sausio 29 d. raštu Nr. 4-01-897 „Dėl Prienų rajono savivaldybės administracijos direktoriaus veiksmų įvertinimo“ (adresuotu Prienų rajono savivaldybės merui) pasiūlė įvertinti savivaldybės administracijos direktoriaus Egidijaus Visocko veiksmus dėl neteisingos informacijos teikimo, dokumentų valdymo ir galimo klastojimo. Pagal Prienų rajono savivaldybės mero 2019 m. vasario 4 d. potvarkį buvo pradėtas tarnybinio nusižengimo tyrimas dėl Egidijaus Visocko veiksmų ir sudaryta komisija Prienų rajono savivaldybės administracijos direktoriaus Egidijaus Visocko tarnybiniam nusižengimui tirti (toliau – ir Komisija). Komisija 2019 m. balandžio 2 d. pateikė išvadą dėl Egidijaus Visocko tarnybinio nusižengimo (toliau – ir Išvada), kurioje konstatavo, jog savivaldybės administracijos direktorius Egidijus Visockas padarė tarnybinį nusižengimą, kadangi neužtikrino dokumentų valdymo tvarkos, sudarant sąlygas dokumentus rengti, pasirašyti ir registruoti atgaline data, nevykdė Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo nuostatų, galimai neteisėtai priėmė teisės aktus ir teikė neteisingą informaciją Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybai. Išvadoje Komisija nurodė nesūlanti konkrečios tarnybinės nuobaudos, nes savivaldybės administracijos direktoriaus kadencija neužilgo baigsis. Savivaldybės tarybos kadencija baigėsi 2019 m. balandžio 18 d., savivaldybės administracijos direktorius Egidijus Visockas buvo atleistas iš pareigų 2019 m. balandžio 18 d., pasibaigus Prienų rajono savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui. Tačiau naujai išrinkta savivaldybės taryba nei 2019 m. balandžio 29 d., nei 2019 m. gegužės 10 d. posėdžiuose Išvados nesvarstė.

2.5. Šiuo atveju tarnybinio nusižengimo tyrimo ir tarnybinės nuobaudos skyrimo pagal Tvarkos aprašo nuostatas procedūra vis dar nėra baigta, kadangi Prienų rajono savivaldybės taryba nėra priėmusi jokio sprendimo dėl savivaldybės administracijos direktoriaus tarnybinio nusižengimo. Savivaldybės taryba turi pareigą baigti tarnybinio nusižengimo tyrimo ir tarnybinės nuobaudos skyrimo procedūrą pagal Tvarkos aprašo nuostatas, t. y. per tarybos posėdį balsuojant dėl Išvados, kaip nustatyta Tvarkos aprašo 18 punkte, priimti sprendimą pagal Tvarkos aprašo 17.1 arba 17.3 papunkčių nuostatas. Teisės aktuose nėra numatyta, kad sprendimas gali būti apskritai nepriimamas. Išvada, kurioje siūloma tarnybinės nuobaudos neskirti, negali būti priežastis nepriimti sprendimo pagal Tvarkos aprašo 17 ir 18 punktus. Tvarkos aprašo 15 punkte nurodyta, kad motyvuotoje išvadoje pateiktas pasiūlymas dėl konkrečios tarnybinės nuobaudos skyrimo valstybės tarnautojui arba tarnybinės nuobaudos, kuri turėtų būti paskirta asmeniui, ėjusiam valstybės tarnautojo pareigas, valstybės tarnautoją į pareigas priimančiam asmeniui neprivalomas. Taigi, atsakovas galėjo ir privalėjo dėl Išvados priimti sprendimą nesivadovaudama Komisijos siūlymu, tačiau šių veiksmų neatliko.

3. Atsakovas Prienų rajono savivaldybės taryba atsiliepime su pareiškėjo pareiškimu nesutiko ir prašė jį atmesti. Atsiliepime į pareiškimą buvo nurodyta:

3.1. Prienų rajono savivaldybės mero 2019 m. vasario 4 d. potvarkiu Nr. P1-2 „Dėl komisijos tarnybiniam nusižengimui tirti sudarymo“, atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos 2019 m. sausio 29 d. raštą „Dėl Prienų rajono savivaldybės administracijos direktoriaus veiksmų įvertinimo“, buvo sudaryta komisija galimam Prienų rajono savivaldybės administracijos direktoriaus Egidijaus Visocko tarnybiniam nusižengimui tirti. Komisija 2019 m. balandžio 2 d. pateikė Išvadą, kurioje nurodyta, kad buvęs Prienų rajono savivaldybės administracijos direktorius Egidijus Visockas padarė tarnybinį nusižengimą, tačiau nebuvo pasiūlyta tarnybinė nuobauda, kuri galėtų būti paskirta. Taigi, Išvada akivaizdžiai neatitiko Tvarkos aprašo 15 punkto reikalavimų. Atsižvelgiant į tai, Prienų rajono savivaldybės tarybos posėdyje buvo svarstytas sprendimo projektas, kuriuo siūloma pavesti Komisijai patikslinti Išvadą. Savivaldybės taryba 2019 m. gegužės 23 d. posėdyje šiam projektui nepritarė.

3.2. Atsakovas gavo Vyriausybės atstovo Kauno apskrityje tarnybos 2019 m. birželio 10 d. reikalavimą Nr. 8-4 „Dėl Egidijaus Visocko tarnybinio nusižengimo tyrimo“. Savivaldybės taryba 2019 m. rugpjūčio 29 d. sprendimu Nr. T3-195 „Dėl Vyriausybės atstovo Kauno apskrityje reikalavimo“ nusprendė netenkinti Reikalavimo įgyvendinti Tvarkos aprašo 17 ir 18 punktų nuostatas ir priimti sprendimą dėl Egidijaus Visocko tarnybinio nusižengimo, kadangi Tvarkos aprašo 18 punkte nustatyta, kad Tvarkos aprašo 17.2–17.4 papunkčiuose nurodyti sprendimai laikomi priimtais, kai savivaldybės taryba balsavimo metu pritaria Tvarkos aprašo 17.2–17.4 papunkčiuose nurodytai motyvuotai išvada. Šio savivaldybės tarybos sprendimo projekto aiškinamajame rašte akcentuota, kad Išvada nebuvo patikslinta, todėl ji neatitinka Tvarkos aprašo 15 punkto reikalavimų. Taigi, Išvados tvirtinimas, t. y. Vyriausybės atstovo Kauno apskrityje Reikalavimo įgyvendinti Tvarkos aprašo 17 ir 18 punktų nuostatas vykdymas, neatitiktų sprendimams taikomo teisėtumo reikalavimo.

3.3. Įvykdžius Vyriausybės atstovo Kauno apskrityje Reikalavimą būtų priimtas neteisėtas savivaldybės tarybos sprendimas, praleidus šešių mėnesių terminą nuo informacijos apie galimą tarnybinį nusižengimą gavimo dienos. Be to, Išvadoje nenurodžius, kokia tarnybinė nuobauda turėtų būti paskirta, nėra galimybės toliau tęsti ir baigti tarnybinės nuobaudos skyrimo procedūrą, kadangi Išvada neatitinka Tvarkos aprašo 15 punkto reikalavimų. Neteisėtos Išvados pagrindu negali būti priimtas teisėtas sprendimas.

3.4. Savivaldybių administracinės priežiūros įgyvendinimo forma apima bendrą (abstrakčią), t. y. nesusijusią su konkrečių pažeistų teisių ir teisėtų interesų gynimu, savivaldybės administravimo subjektų priimtų teisės aktų teisėtumo kontrolę. Priežiūros įstatymo 4 straipsnio 8 dalis (redakcija galiojusi iki 2019 m. liepos 2 d.) numatė, kad Vyriausybės atstovas nenagrinėja fizinių ir juridinių asmenų skundų dėl savivaldybės administravimo subjektų priimamų administracinių teisės aktų, kurių apskundimo specialią tvarką nustato konkrečią sritį reglamentuojantys įstatymai. Šiuo atveju pareiškėjas ėmėsi nagrinėti fizinio asmens skundą dėl savivaldybės administravimo subjekto priimto individualaus teisės akto, kurio apskundimą nustato Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – ir VAĮ) 36 straipsnis. Pareiškėjas pažeidė Priežiūros įstatymo 4 straipsnio 8 dalies nuostatas ir viršijo jam įstatymu suteiktą kompetenciją.

II.

4. Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmai 2020 m. gegužės 4 d. sprendimu pareiškėjo pareiškimą tenkino, t. y. įpareigojo Prienų rajono savivaldybės tarybą artimiausiame tarybos posėdyje įvykdyti Tvarkos aprašo 17 ir 18 punktų nuostatas – priimti sprendimą dėl buvusio savivaldybės administracijos direktoriaus Egidijaus Visocko tarnybinio nusižengimo.

5. Pirmosios instancijos teismas pažymėjo, kad byloje nėra ginčo dėl faktinių aplinkybių, jog: 2019 m. vasario 4 d. buvo pradėtas tarnybinio nusižengimo tyrimas dėl Prienų rajono

savivaldybės administracijos direktoriaus Egidijaus Visocko veiksmų, sudaryta Komisija šiam tarnybiniam nusižengimui tirti; Komisija 2019 m. balandžio 2 d. pateikė Išvadą, kurioje konstatavo, kad savivaldybės administracijos direktorius Egidijus Visockas padarė tarnybinį nusižengimą, kadangi neužtikrino dokumentų valdymo ir rengimo tvarkos kontrolės, sudarant sąlygas dokumentus rengti, pasirašyti ir registruoti atgaline data, nevykdė Lietuvos Respublikos korupcijos prevencijos įstatymo nuostatų, teikė neteisingą informaciją Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybai, galimai neteisėtai priėmė 2018 m. lapkričio 22 d. įsakymą Nr. A1-273 „Dėl Vytautės Draugelytės kasmetinių atostogų“; Išvadoje Komisija nurodė nesiūlantį konkrečios tarnybinės nuobaudos, nes savivaldybės administracijos direktoriaus kadencija neužilgo baigiasi ir direktorius bus atleistas iš pareigų.

6. Teismas atkreipė dėmesį, kad neteisėtų Prienų rajono savivaldybės administracijos direktoriaus veiksmų konstatavimas sudaro sąlygas kilti tarnybinei atsakomybei. Tačiau Tvarkos aprašo 17.1 arba 17.3 papunkčiuose nurodytas sprendimas dėl tarnybinės nuobaudos skyrimo (neskyrimo) administracijos direktoriui nebuvo priimtas, todėl, pareiškėjo nuomone, nėra užbaigta tarnybinio nusižengimo tyrimo ir tarnybinės nuobaudos skyrimo procedūra pagal minėtas Tvarkos aprašo nuostatas.

7. Teismas, įvertinęs Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 29 straipsnio 2 ir 3 dalių, Tvarkos aprašo 15 ir 17 punktų nuostatas, nurodė, jog dėl buvusio Prienų rajono savivaldybės administracijos direktoriaus Egidijaus Visocko, ėjusio pareigas iki 2019 m. balandžio 18 d., tarnybinio nusižengimo savivaldybės taryba privalo priimti sprendimą, kadangi atlikti šiuos veiksmus ją įpareigoja nurodytų teisės aktų nuostatos.

8. Atsižvelgdamas į tai, kad tarnybinio nusižengimo tyrimo ir tarnybinės nuobaudos skyrimo pagal Tvarkos aprašo nuostatas procedūra vis dar nėra baigta, kadangi savivaldybės taryba nėra priėmusi jokio sprendimo, teismas vertino, jog savivaldybės taryba turi pareigą baigti tarnybinio nusižengimo tyrimo ir tarnybinės nuobaudos skyrimo procedūrą pagal Tvarkos aprašo nuostatas. Teisės aktuose nėra numatyti atvejai, kai sprendimas gali būti apskritai nepriimamas.

9. Teismas sprendė, kad pareiškėjo reikalavimas įpareigoti atsakovą artimiausiame tarybos posėdyje įvykdyti Tvarkos aprašo 17 ir 18 punktų nuostatas – priimti sprendimą dėl buvusio savivaldybės administracijos direktoriaus Egidijaus Visocko tarnybinio nusižengimo – yra pagrįstas ir teisėtas.

III.

10. Atsakovas Prienų rajono savivaldybės taryba apeliaciniame skunde prašo panaikinti Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmų 2020 m. gegužės 4 d. sprendimą ir priimti naują sprendimą, kuriuo pareiškimą atmesti. Atsakovas taip pat pateikė prašymą dėl bylinėjimosi išlaidų atlyginimo priteisimo. Apeliaciniame skunde nurodoma:

10.1. Išvadoje nenurodžius, kokia tarnybinė nuobauda turėtų būti paskirta, nėra galimybės toliau tęsti ir baigti tarnybinės nuobaudos skyrimo procedūrą, kadangi Išvada neatitinka Tvarkos aprašo 15 punkto reikalavimų. Išvada nebuvo patikslinta, todėl jos pagrindu priimtas sprendimas būtų buvęs neteisėtas. Nors pirmosios instancijos teismas nurodė, kad savivaldybės taryba turi pareigą baigti tarnybinio nusižengimo tyrimo ir tarnybinės nuobaudos skyrimo procedūrą pagal Tvarkos aprašo nuostatas, tačiau prieš tai neįvykdžius pagal Tvarkos aprašą privalomų veiksmų (t. y. nenurodžius motyvuotoje išvadoje, kokia tarnybinė nuobauda turi / turėtų būti siūloma), tolimesnė procedūra negali būti tęsiama, nes būtų neteisėta. Teismo argumentas, kad teisės aktai nenumato atvejų, kai sprendimas gali būti apskritai nepriimamas, yra tik formalus, tačiau nėra pagrįstas, ir nėra įmanomas įgyvendinti, laikantis minėto Tvarkos aprašo nustatytų procedūrų.

10.2. Teismas sprendime nevertino atsakovo argumentų dėl pareiškėjo teisės šioje byloje paduoti pareiškimą ir nukrypo nuo suformuotos teismų praktikos (žr., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. birželio 16 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-662-2324-11; išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A-520-1788-13; 2014 m. liepos 31 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A-502-1290-14; 2014 m. sausio 9 d.; 2016 m.

lapkričio 30 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-776-624/2016; 2019 m. rugsėjo 18 d. nutartį administracinėje byloje Nr. AS-501-756/2019). Pareiškėjas neturėjo jam teisės aktų nustatyta tvarka suteiktų įgaliojimų reikšti tokio pobūdžio reikalavimą, kokį yra pareiškęs šioje byloje, ir toks pareiškimas viršijo jo kompetenciją, remiantis Priežiūros įstatymo 7 straipsnio 8 dalimi. Nesant teisės aktais nustatytos teisės kreiptis į teismą pareiškėjo pareiškimas neturėjo būti nagrinėjamas.

10.3. Prienų rajono savivaldybės taryba, sprendama klausimus dėl tarnybinės nuobaudos procedūrų, priėmė individualius teisės aktus, nurodė jų apskundimo tvarką. Pareiškėjo minimas atsakovo neveikimas gali būti skundžiamas tik remiantis ABTĮ ar konkrečią sritį reglamentuojančiais įstatymais, šiuo atveju – Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo (toliau – ir VTĮ) 34 straipsnio 6 dalimi.

11. Pareiškėjas Vyriausybės atstovų įstaiga atsiliepime į atsakovo apeliacinį skundą prašo jį atmesti ir Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmų 2020 m. gegužės 4 d. sprendimą palikti nepakeistą. Atsiliepime į apeliacinį skundą nurodoma:

11.1. Atsakovas, teigdamas, kad sprendimo priėmimas dėl Išvados būtų neteisėtas, nes Išvada neatitinka Tvarkos aprašo 15 punkto reikalavimų, t. y. nenurodyta konkreti siūloma nuobauda, prieštarauja pats sau. Atsakovas 2019 m. gegužės 23 d. posėdyje svarstė klausimą, kuriuo buvo siūloma Komisijai patikslinti Išvadą, nes joje nenurodyta, kokia konkreti tarnybinė nuobauda siūloma skirti, tačiau tokiam klausimui atsakovas nepritarė, t. y. balsavo prieš tokio sprendimo priėmimą. Atsakovas yra nesažiningas, stengiasi vilkinti tarnybinio nusižengimo tyrimo, sprendimo priėmimo ir bylos nagrinėjimo procesą.

11.2. Šiuo atveju nebuvo nagrinėjamas asmens skundas dėl konkrečių asmens pažeistų teisių ar interesų, šioje situacijoje net nėra priimta jokie individualaus teisės akto, kuris galėtų būti skundžiamas Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos ar kitų įstatymų nustatyta tvarka. Atsakovas iš esmės prašo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sukurti precedentą, kad galima nesilaikyti imperatyvių Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo ir Tvarkos aprašo nuostatų dėl tarnybinių tyrimų procedūros ir sprendimų priėmimo.

11.3. Vyriausybės atstovo reikalavimo savivaldybės tarybai ir pareiškimo teismui dėl įpareigojimo savivaldybės tarybą priimti sprendimą pagrindas yra ne asmens skundas, ne asmens teisės ir teisėti interesai, o būtent atsakovo neveikimas, kuris dar neturi individualaus teisinio santykio, ir pažeidžia Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo ir Tvarkos aprašo imperatyvias nuostatas, dėl ko Vyriausybės atstovas pagal savo kompetenciją ir įgaliojimus teikė atsakovui reikalavimą įgyvendinti teisės aktų reikalavimus, o jo neįgyvendinus, kreipėsi su pareiškimu į teismą. Nėra jokio skirtumo, kaip Vyriausybės atstovas šiuo atveju sužinojo apie teisės aktų pažeidimą, t. y. ar pagal asmens skundą, ar pagal bet kokios institucijos pranešimą. Jokia kita valstybės institucija dėl šioje srityje atliekamų savivaldybės tarybos, kaip viešojo administravimo subjekto, veiksmų priežiūros ir kontrolės neatlieka. Tarnybinių nuobaudų skyrimo valstybės tarnautojams procedūra yra griežta procedūra, kurios privalo laikytis visi viešojo administravimo subjektai, priimdami sprendimus dėl valstybės tarnautojų padarytų tarnybinių nusižengimų.

11.4. Šiuo atveju neturėtų kilti abejonių dėl Vyriausybės atstovo kompetencijos teikti tokio pobūdžio pareiškimą teismui, nes teismų praktikoje yra atvejų, kada buvo nagrinėjamos bylos pagal Vyriausybės atstovo pareiškimą dėl įpareigojimo savivaldybės administravimo subjektą pradėti tarnybinio nusižengimo tyrimą, nes šis pagal tarnybinių nuobaudų skyrimo tvarką nepradėdavo tarnybinio nusižengimo tyrimo procedūros (žr., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017m. birželio 20 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-859-492/2017).

Teisėjų kolegija

k o n s t a t u o j a:

IV.

12. Nagrinėjamoje byloje ginčas kilo dėl įpareigojimo Prienų rajono savivaldybės tarybai priimti sprendimą dėl buvusio savivaldybės administracijos direktoriaus Egidijaus Visocko tarnybinio nusižengimo.

13. Pareiškėjas, manydamas, kad atsakovas privalo tinkamai užbaigti tarnybinį nusižengimo tyrimo procedūrą, tačiau atsisako savo valia tai padaryti, kreipėsi į teismą. Pirmosios instancijos teismas pareiškimą tenkino, pripažinęs, jog savivaldybės taryba, Savivaldybės merui sudarius komisiją tarnybinio nusižengimo tyrimui, neįgyvendino šios komisijos pasiūlymų ir nepriėmė jokio kito sprendimo, nors atlikti tokius veiksmus ją įpareigoja imperatyvios teisės aktu nuostatos.

14. Apeliaciniame skunde atsakovas kvestionuoja pirmosios instancijos teismo sprendimą dviem pagrindiniais aspektais – tuo, kad pirmosios instancijos teismas atsakovą įpareigojo atlikti veiksmus, kurių neįmanoma atlikti ir tuo, kad pirmosios instancijos teismas tinkamai neįvertino pareiškėjo teisės iš viso paduoti tokio pobūdžio pareiškimą teismui.

15. Pagal ABTĮ 140 straipsnio 1 dalį teismas, apeliacine tvarka nagrinėdamas bylą, patikrina pirmosios instancijos teismo sprendimo pagrįstumą ir teisėtumą, neperžengdamas apeliacinio skundo ribų. Pažymėtina, kad byloje nenustatytos aplinkybės, dėl kurių turėtų būti peržengtos apeliacinio skundo ribos, bei nenustatyti sprendimo negaliojimo pagrindai, nurodyti ABTĮ 146 straipsnio 2 dalyje (ABTĮ 140 str. 2 d.), todėl apeliacinės instancijos teismas šią bylą apeliacine tvarka nagrinėja ir patikrina pirmosios instancijos teismo sprendimo pagrįstumą ir teisėtumą, neperžengdamas apeliacinio skundo ribų (ABTĮ 140 str. 1 d.).

16. Teisėjų kolegija pažymi, kad Vyriausybės atstovo įgaliojimus nustatančio Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 7 straipsnio 1 dalies 2 punkte yra įtvirtinta, jog prižiūrėdamas, ar savivaldybės laikosi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, Vyriausybės atstovas, kai savivaldybės administravimo subjektai nesilaiko Konstitucijos ir įstatymų, nevykdo Vyriausybės nutarimų, šio įstatymo 8 straipsnio 2 dalyje nustatyta tvarka reikalauja, kad Konstitucijos būtų laikomasi, įstatymai būtų įgyvendinti, o Vyriausybės nutarimai įvykdyti. Administracinių teismų praktikoje yra pabrėžta, kad pagal konstitucinę doktriną savivaldybių veiklos administracinės priežiūros instituto esmė: 1) priežiūros objektai – savivaldybės; 2) priežiūros dalykai – ar laikomasi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdomi Vyriausybės sprendimai; 3) priežiūros subjektai – Vyriausybės skiriami atstovai, veikiantys Vyriausybės vardu ir jai pavaldūs (žr. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimą). Todėl pagal Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo nuostatas savivaldybių administracinė priežiūra nėra ribojama/saistoma konkrečiais teisiniais santykiais, o siejama su savivaldybės veikla. Tai reiškia, jog nepriklausomai nuo to, kokių teisės normų pagrindu yra atsiradę, pasikeitę ar pasibaigę teisiniai santykiai, kurių šalimi yra atitinkama savivaldybė, jie patenka į Vyriausybės atstovo vykdomos savivaldybių administracinės priežiūros sritį. Priešingas aiškinimas bei Vyriausybės atstovui Konstitucijos ir įstatymų suteiktų įgaliojimų ribojimas vykdamas savivaldybių veiklos teisėtumo kontrolę, iškreiptų savivaldybių administracinės priežiūros instituto konstitucinę paskirtį ir esmę. Tik disponuodamas būtina informacija Vyriausybės atstovas gali tinkamai vykdyti savo pagrindinę funkciją – savivaldybių administracinę priežiūrą ir įgyvendinti Vyriausybės atstovui suteiktus įgaliojimus (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. kovo 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-445/2013)

17. Apeliaciniame skunde nėra teigiama, kad Vyriausybės atstovų įstaiga, prieš kreipdamasi į teismą, nesilaikė Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 8 straipsnyje nustatytos rašytinio reikalavimo pateikimo tvarkos ar nesulaukė atsisakymo veikti Vyriausybės atstovo siūlomą būdu. Teisėjų kolegija taip pat nenustatė kitų procedūrinių pažeidimų, dėl kurių pareiškėjo reikalavimas negalėjo būti nagrinėjamas teisme. .

18. Pasisakydama dėl Vyriausybės atstovų įstaigos teisės paduoti pareiškimą teismui, teisėjų kolegija pirmiausia pažymi, kad Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje pripažįstama, jog savivaldybės administravimo subjektų priimamų teisės aktų ir atliekamų veiksmų (neveikimo) teisėtumo kontrolė yra įstatymų leidėjo nustatytos Vyriausybės atstovo kompetencijos dalis, kuri įgyvendinama Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo nustatyta tvarka. Tačiau savivaldybių administracinės priežiūros institutą reguliuojančių teisės aktų nuostatos nesieja minėtos Vyriausybės atstovo teisės, o atsižvelgiant į šio instituto paskirtį bei esmę – ir pareigos, realizavimo su kokio nors konkretaus privataus, valstybės ar viešojo intereso apsauga. Priešingai, sisteminė Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo nuostatų analizė leidžia daryti išvadą, jog savivaldybių administracinės priežiūros įgyvendinimo forma apima bendrą (abstrakčią), t. y. nesusijusią su konkrečių pažeistų teisių ir teisėtų interesų gynimu, savivaldybės administravimo subjektų priimtų teisės aktų ar atliktų veiksmų teisėtumo kontrolę. Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo 7 straipsnio 8 dalis numato, kad Vyriausybės atstovas nenagrinėja fizinių ir juridinių asmenų skundų dėl savivaldybės administravimo subjektų neveikimo ar priimamų administracinių teisės aktų, kurių apskundimo specialią tvarką nustato konkrečią sritį reglamentuojantys įstatymai.

19. Nagrinėjamu atveju nustatyta, kad Vyriausybės atstovo Kauno apskrityje tarnyba gavo Prienų savivaldybės tarybos nario skundą, kuris nebuvo susijęs su konkrečiu savivaldybės tarybos priimtu administraciniu teisės aktu ir nebuvo skirtas konkretaus fizinio ar juridinio asmens teisių ar teisėtų interesų gynimui. Šis savivaldybės tarybos nario skundas laikytinas informacijos Vyriausybės atstovui pateikimu ir pagrįsta vada tyrimui, ar savivaldybės taryba tinkamai laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės nutarimus, pradėti. Atsakovo apeliaciniame skunde nurodyta LVAT praktika yra suformuota administracinėse bylose, kurių *ratio decidendi* skiriasi nuo nagrinėjamos bylos, todėl nėra taikytina šioje byloje ir nėra pagrindo išvadai, jog pirmosios instancijos teismas nukrypo nuo vyraujančios teismų praktikos. Apeliaciniame skunde minimose administracinėse bylose (Nr. A-662-2324-11, A-502-1290-14; AS-501-756/2019) fiziniai arba juridiniai asmenys ginčijo konkrečius savivaldybės tarybos ar savivaldybės administracijos priimtus aktus, kurių apskundimui yra numatytos procedūros specialiuose įstatymuose, o Vyriausybės atstovo tarnyba bandydavo spręsti konkretų ginčą, gindama fizinio ar juridinio asmens teises. Tuo tarpu nagrinėjamu atveju savivaldybės taryba nepriėmė jokio administracinio akto ir šį neveikimą Vyriausybės atstovo Kauno apskrityje tarnyba laikė Valstybės tarnybos įstatymo ir Tvarkos aprašo imperatyvių nuostatų nevykdymu. Tokiam neveikimui konkrečią sritį valstybės tarnautojų tarnybinę atsakomybę) reglamentuojančiuose įstatymuose nėra numatyta specialios apskundimo tvarkos. Pažymėtina, kad pareiškėjo teiktuose procesiniuose dokumentuose nurodyta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. birželio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr.A-859-492-2017 yra priimta toje pačioje valstybės tarnybos teisinių santykių srityje ir joje pasisakoma dėl Vyriausybės atstovo teisės reikalauti iš savivaldybės institucijos pradėti tarnybinio nusižengimo tyrimo procedūrą, taigi šia administracinių teismų praktika būtina vadovautis, o pirmosios instancijos teismas nenukrypo nuo joje suformuotų taisyklių.

20. Atsakydama į apeliacinio skundo argumentus, susijusius su neįmanomu priimti ir įvykdyti sprendimu bei tarnybinės nuobaudos skyrimo valstybės tarnautojui senaties terminu, teisėjų kolegija atkreipia dėmesį, kad tarnybinio nusižengimo tyrimo procedūra yra aprašyta Valstybės tarnybos įstatyme ir Tvarkos apraše. Šiuose teisės aktuose detalčiai nurodyta, kokie subjektai turi teisę pradėti tarnybinio nusižengimo tyrimą, kam toks tyrimas pavedamas, kaip įforminamas tarnybinio nusižengimo tyrimas ir kaip ši procedūra turi būti logiškai užbaigiama. Šios teisės aktų nuostatos yra imperatyvios, skirtos įgyvendinti tarnybinės atsakomybės neišvengiamumo principą, turi ne tik nubaudimo, bet ir prevencinę paskirtį. Priešingai nei teigia apeliantas, Savivaldybės taryba nėra verčiama skirti tarnybinę nuobaudą, tačiau, atsakingai ir tinkamai naudodamasi savo diskrecijos teise, turėtų pasirinkti vieną iš galimų priimti sprendimų – skirti tarnybinę nuobaudą, neskirti tarnybinės nuobaudos arba gražinti medžiagą Komisijai tyrimui

papildyti ar tinkamai išvadai suformuluoti. Suėjęs tarnybinės atsakomybės senaties terminas pagal Tvarkos aprašo 17.3 punktą gali būti pagrindu jos netaikyti, tačiau tai turi būti įforminta atsakovo priimtu individualiu administraciniu aktu.

21. Apibendrinama išdėstytus argumentus, teisėjų kolegija konstatuoja, kad nagrinėdamas Vyriausybės atstovų įstaigos pareiškimą, pirmosios instancijos teismas teisingai nustatė nagrinėjamam ginčui išspręsti reikšmingas aplinkybes, pagal įrodymų vertinimo taisykles iš esmės ištyrė įrodymų visumą, materialinės teisės normas taikė teisingai ir tenkindamas Vyriausybės atstovų įstaigos pareiškimą, priėmė teisėtą bei pagrįstą sprendimą, kurį naikinti, remiantis Tarybos apeliacinio skundo argumentais, nėra pagrindo. Atsižvelgiant į tai, Tarybos apeliacinis skundas atmetamas, o Regionų apygardos administracinio teismo 2020 m. gegužės 4 d. sprendimas paliekamas nepakeistas

22. Vadovaujantis ABTĮ 40 straipsnio 1 dalimi, atmetus atsakovo apeliacinį skundą, jo patirtos bylinėjimosi išlaidos neatlyginamos.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 144 straipsnio 1 dalies 1 punktu, teisėjų kolegija

n u t a r i a:

Atsakovo Prienų rajono savivaldybės tarybos apeliacinį skundą atmesti.

Regionų apygardos administracinio teismo Kauno rūmų 2020 m. gegužės 4 d. sprendimą palikti nepakeistą.

Nutartis neskundžiama.

Teisėjai

Ramūnas Gadliauskas

Rytis Krasauskas

Ričardas Piličiauskas