



## LIETUVOS VYRIAUSIASIS ADMINISTRACINIS TEISMAS

### SPRENDIMAS LIETUVOS RESPUBLIKOS VARDU

2016 m. liepos 21 d.  
Vilnius

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija, susidedanti iš teisėjų Laimučio Alechnavičiaus, Artūro Drigoto, Irmanto Jarukaičio (kolegijos pirmininkas), Ričardo Piličiausko ir Dalios Višinskienės (pranešėja),

sekretoriaujant Laisvidai Versekienei,

dalyvaujant atsakovo Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos atstovui Juliiui Raškauskui,

viešame teismo posėdyje išnagrinėjo norminę administracinę bylą pagal Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. sausio 25 d. nutartį ištirti, ar Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko 2014 m. sausio 8 d. įsakymu Nr. 1V-5 patvirtintų Asmenų prašymų, skundų, pranešimų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo Valstybinėje teritorijų planavimo ir statybos inspekcijoje prie Aplinkos ministerijos taisyklių 41.17 punkto (originali įsakymo redakcija), 46.15 punkto (2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcija), 48.1 punkto (2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcija), 48.7 punkto (2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcija) nuostatos ta apimtimi, kuria jos sudaro pagrindą Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos atsisakyti nagrinėti ar nutraukti nagrinėjimą skundų ar pranešimų dėl statybos darbų, atliktų seniau kaip prieš 10 metų, neprieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punkto nuostatom.

Išplėstinė teisėjų kolegija

n u s t a t ė:

#### I.

1. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas administracinę bylą (Nr. A-78-624/2016) pagal pareiškėjo uždarnosios akcinės bendrovės (toliau – ir UAB) „Merko būstas“ apeliacinį skundą dėl Vilniaus apygardos administracinio teismo 2015 m. balandžio 23 d. sprendimo administracinėje byloje pagal pareiškėjo UAB „Merko būstas“ skundą atsakovui Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos (toliau – ir atsakovas, Inspekcija) (trečiasis suinteresuotas asmuo – 4-oji laikinųjų metalinių garažų statybos ir eksploatavimo bendrija) dėl sprendimo panaikinimo, įpareigojimo atlikti veiksmus, 2016 m. sausio 25 d. nutartimi nutarė pradėti norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą, siekiant nustatyti, ar Inspekcijos viršininko 2014 m. sausio 8 d. įsakymu Nr. 1V-5 patvirtintų Asmenų prašymų, skundų, pranešimų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo Valstybinėje teritorijų planavimo ir statybos

inspekcijoje prie Aplinkos ministerijos taisyklių (toliau – ir Taisyklės) 41.17 punkto (originali įsakymo redakcija), 46.15 punkto (2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcija), 48.1 punkto (2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcija), 48.7 punkto (2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcija) nuostatos ta apimtimi, kuria jos sudaro pagrindą Inspekcijai atsisakyti nagrinėti ar nutraukti nagrinėjamą skundų ar pranešimų dėl statybos darbų, atliktų seniau kaip prieš 10 metų, neprieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – ir VAI) 3 straipsnio 1 punkto nuostatomis.

2. Motyvuodamas savo abejonę dėl minėtų Taisyklių nuostatų teisėtumo, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nurodo, kad individualioje administracinėje byloje ginčas kilo dėl Inspekcijos Vilniaus teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros skyriaus 2014 m. rugsėjo 24 d. sprendimo Nr. 2D-14764 (toliau – ir Inspekcijos sprendimas) teisėtumo ir pagrįstumo. Byloje nustatyta, kad UAB „Merko būstas“ su 2014 m. rugsėjo 12 d. prašymais kreipėsi į Vilniaus miesto savivaldybės administraciją, Inspekcijos Vilniaus teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros skyrių ir Nacionalinės žemės tarnybos prie Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerijos Vilniaus miesto skyrių, kuriais, be kita ko, Inspekcijos prašė nedelsiant imtis visų veiksmų, kad sklype (*duomenys neskelbtini*) esantys statiniai, pastatyti be statybos leidimo ir / ar neįregistruoti Nekilnojamojo turto registre, būtų demontuoti / nugriauti ir iškelti iš UAB „Merko būstas“ nuosavybės teise priklausančio sklypo, o asmenys, atsakingi už neteisėtą statinių statybą, atitinkamai nubauti; informuoti raštu, kokių veiksmų ir kada ėmėsi Inspekcija, kad nurodyti statiniai būtų kuo skubiau demontuoti ir iškelti ar nugriauti. Inspekcijos 2014 m. rugsėjo 24 d. sprendimu Nr. 2D-14764, vadovaujantis Taisyklių 41.17 punkto nuostata, nuspręsta nenagrinėti UAB „Merko būstas“ prašymuose išvardytų statinių statybos teisėtumo.

3. Norminę administracinę bylą inicijavęs Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pažymi, kad iki 2016 m. sausio 1 d. galiojusios redakcijos Inspekcijos viršininko 2014 m. sausio 8 d. įsakymu Nr. 1V-5 patvirtintose Taisyklėse, šalia kitų atsisakymo nagrinėti skundus ar pranešimus atvejų, buvo nurodyta, kad: skundas ir pranešimas nenagrinėjamas dėl statybos neturint Lietuvos Respublikos statybos įstatymo 23 straipsnio 1 dalies 1–4 punktuose nurodyto statybą leidžiančio dokumento arba jį turint, tačiau pažeidus esminius statinio projekto sprendinius – jei skunde ar pranešime nurodoma, kad statybos darbai atlikti seniau kaip prieš 10 metų (Taisyklių 41.17 p.). Nuo 2016 m. sausio 1 d. galiojusios redakcijos Taisyklėse (2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcija), šalia kitų atsisakymo nagrinėti skundus ar pranešimus atvejų, taip pat tarp jų nagrinėjimo nutraukimo atvejų, nustatyta, kad: skundas ir pranešimas nenagrinėjamas dėl statybos neturint Statybos įstatymo 23 straipsnio 1 dalies 1–4 punktuose nurodyto statybą leidžiančio dokumento arba jį turint, tačiau pažeidus esminius statinio projekto sprendinius – jei skunde ar pranešime nurodoma, kad statybos darbai atlikti seniau kaip prieš 10 metų (Taisyklių 46.15 p.); skundo ir pranešimo nagrinėjimas nutraukiamas: kai pradėjus nagrinėti skundą ar pranešimą, paaiškėja, kad egzistuoja Taisyklių 46 punkte nurodytos aplinkybės (Taisyklių 48.1 p.); dėl statybos neturint statybą leidžiančio dokumento arba jį turint, tačiau pažeidus esminius statinio projekto sprendinius – jei paaiškėja, kad statybos darbai atlikti seniau kaip prieš 10 metų (Taisyklių 48.7 p.).

4. Individualią administracinę bylą nagrinėjantis Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pastebi, kad teisės aktuose, kuriais vadovaujantis Taisyklės yra parengtos – Statybos įstatyme, Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatyme, Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatyme (toliau – ir TPSVPĮ), Viešojo administravimo įstatyme, Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklėse, patvirtintose Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 875, ir Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo gairių apraše, patvirtintame Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimu Nr. 511 (Taisyklių 3 p. (2014 m. sausio 8 d. įsakymo Nr. 1V-5 ir 2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcijos)), *expressis verbis* nėra įtvirtinta, kad Inspekcija gali atsisakyti nagrinėti asmenų skundus ar pranešimus dėl statybos darbų, kurie atlikti seniau kaip prieš 10 metų.

5. Pasak minėtų Taisyklių nuostatų teisėtumą kvestionuojančio Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, Lietuvos Respublikos civilinio kodekso (toliau – ir CK) 1.125 straipsnio

1 dalyje nustatytas bendrasis tokios trukmės – 10 metų – ieškinio senaties, kuri taikoma ir reikalavimams dėl savavališkos statybos padarinių pašalinimo (žr., pvz., Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. liepos 2 d. nutartį civilinėje byloje Nr. 3K-7-230/2010; 2013 m. kovo 18 d. nutartį civilinėje byloje Nr. 3K-3-148/2013), terminas, tačiau ieškinio senatį taiko teismas, be to, tik tuo atveju, kai ginčo šalis to reikalauja (CK 1.126 str. 2 d.), įvertinęs aplinkybes, susijusias su ieškinio senaties termino pradžia (CK 1.127 str.), taip pat ypatumais, kai tokio pobūdžio reikalavimai reiškiami ginant viešąjį interesą (žr., pvz., Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2010 m. liepos 9 d. nutartį civilinėje byloje Nr. 3K-3-339/2010).

6. Kadangi teisės aktuose, kuriais vadovaujantis Taisyklės yra parengtos, *expressis verbis* nėra įtvirtinta, kad Inspekcija gali atsisakyti nagrinėti asmenų skundus ar pranešimus dėl statybos darbų, kurie atlikti seniau kaip prieš 10 metų, ar nutraukti jų nagrinėjimą, Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui, inicijavusiam norminę administracinę bylą, kyla abejonų dėl individualioje byloje taikytinos negaliojančios redakcijos Taisyklių 41.17 punkte, taip pat galiojančios redakcijos Taisyklių 46.15, 48.1, 48.7 punktuose įtvirtintos nuostatos, sudarančios pagrindą Inspekcijai atsisakyti nagrinėti ar nutraukti nagrinėjimą skundo ar pranešimo dėl statybos darbų, atliktų seniau kaip prieš 10 metų, teisėtumo, t. y. neprieštaravimo konstituciniam teisinės valstybės principui ir Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punkto nuostatomis.

## II.

7. Rengiant nagrinėti norminę administracinę bylą Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo posėdyje, gautas atsakovo Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos atsiliepimas, kuriame prašoma: nutraukti bylos dalį dėl Taisyklių 48.1 ir 48.7 punktų nuostatų, kurios nėra taikomos individualioje byloje; pripažinti, kad tiriamos Taisyklių nuostatos neprieštarauja aukštesnės galios teisės aktams; tuo atveju, jei Taisyklių nuostatos būtų pripažintos neteisėtomis, taikyti Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (toliau – ir ABTĮ) 116 straipsnio 1 dalyje nustatytą taisyklę, kad jos netenka galios nuo teismo sprendimo įsiteisėjimo.

8. Atsakovas atsiliepime pirmiausia nurodo, jog individualioje byloje yra keliamas klausimas tik dėl Taisyklių (originalios redakcijos) 41.17 punkto taikymo, o 2015 m. gruodžio 18 d. įsakymu Nr. 1V-226 pakeitus šį teisės aktą, 41.17 punktas nebuvo skaidomas į skirtingus punktus, t. y. 46.15, 48.1, 48.7 punktus. Savo turiniu originalios Taisyklių redakcijos 41.17 punktas atitinka tik nuo 2016 m. sausio 1 d. galiojančios Taisyklių redakcijos 46.15 punktą. Be to, šiuo metu galiojančios Taisyklių redakcijos 48.1 punkte yra tik pateikiama nuoroda į kitą Taisyklių punktą, kuriame išvardijami konkretūs skundų, pranešimų nenagrinėjimo atvejai, todėl šis punktas savaime nesukuria teisių padarinių, taip pat jis netaikomas ir individualioje byloje.

9. Atsakovas taip pat mano, kad Taisyklėse pagrįstai nustatytas teisinis reguliavimas, ribojantis statybos valstybinės priežiūros atlikimą atsižvelgiant į tai, koks laikotarpis yra praėjęs nuo statinių pastatymo iki skundo ar pranešimo pateikimo. Atsakovo teigimu, šis reguliavimas nėra naujas, jis yra suponuotas teisių principų, teisinio reguliavimo bei teismų praktikos. Be to, tiriamos Taisyklių nuostatos Inspekcijos viršininko patvirtintos įgyvendinant TPSVPI 25 straipsnio 9 dalį, kurioje nustatyta, kad skundų ar pranešimų dėl pažeidimų statybos srityje nagrinėjimo tvarką, atvejus, kai šie skundai ar pranešimai nenagrinėjami arba jų nagrinėjimas nutraukiamas, nustato Inspekcija.

10. Atsiliepime pažymima ir tai, jog šios administracinės bylos kontekste ypatingai svarbus teisinio stabilumo, tikrumo principas bei jo įgyvendinimas. Atsakovo teigimu, įstatymų leidėjas pripažįsta būtinybę užtikrinti teisių santykių stabilumą, kad galimybė kvestionuoti jų teisėtumą nebūtų neribota laike, pavyzdžiui, CK 1 knygos VII skyriuje yra įtvirtintas ieškinio senaties institutas ir nustatytas bendrasis ieškinio senaties terminas – 10 metų, atskiriems reikalavimams reikšti taip pat nustatomi ir trumpesni ieškinio senaties terminai; ABTĮ taip pat nustatyti terminai kreiptis į teismą. Atsakovas nurodo, jog teismai, taikydami teisę, taip pat pripažįsta ir gina stabilumą teisiniuose santykiuose (pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. liepos 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>146</sup>-335/2008; 2008 m. rugsėjo 26 d. nutartis administracinėje byloje

Nr. A<sup>575</sup>-1576/2008; 2009 m. sausio 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-782/2009; 2014 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>146</sup>-342/2014; Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2011 m. rugpjūčio 23 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-344/2011; 2013 m. vasario 22 d. nutartis civilinėje byloje Nr. 3K-3-40/2013). Atsiliepime pažymima, jog Taisyklių 41.17 punkte nurodytas 10 metų terminas užtikrina teisinių santykių stabilumą, teisėtų lūkesčių apsaugą. Atsakovo manymu, būtinybę riboti statybos valstybinės priežiūros atlikimą laike suponuoja *inter alia* ir atitinkamų priemonių, atliekant valstybinę priežiūrą, taikymo galimybės, t. y. atsakomybės taikymo klausimai. Inspekcija pažymi, jog administracinės atsakomybės taikymas, vadovaujantis Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 35 straipsniu, Statybos įstatymo keturioliktojo skirsnio nuostatomis, yra ribotas laike. Atsakovas daro išvadą, jog šiuo atveju pirmenybė turi būti teikiama teisinio stabilumo principui, kuris yra konstitucinio teisinės valstybės principo elementas.

11. Inspekcija atsiliepime taip pat nurodo, kad vien tai, jog praėjus tam tikram laikui nuo statybos darbų atlikimo Inspekcija neatlieka valstybinės priežiūros, nereiškia, kad įstatymu ginamos asmenų teisės ir teisėti interesai ar vertybės negali būti apginami kitu būdu ar kad asmenims, padariusiems teisės pažeidimus, nekyla neigiamos pasekmės. Tai nepaneigia suinteresuotų asmenų ar įgaliotų viešojo administravimo subjektų teisės ginti savo ar įstatymo saugomas pažeistas teises, interesus bei vertybes tiek teismine, tiek neteismine tvarka.

### III.

12. Lietuvos vyriausiajame administraciniame teisme gautos Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos bei 4-osios metalinių garažų statybos ir eksploatavimo bendrijos nuomonės dėl Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. sausio 25 d. nutarties.

13. Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija pateiktoje nuomonėje pažymi, jog Taisyklių nuostatos ta apimtimi, kuria jos sudaro pagrindą Inspekcijai atsisakyti nagrinėti ar nutraukti nagrinėjimą asmenų skundų ar pranešimų dėl statybos darbų, atliktų seniau kaip prieš 10 metų, neteisėtumo, neturi įstatyme įtvirtinto pagrindo.

14. 4-oji metalinių garažų statybos ir eksploatavimo bendrija pateiktoje nuomonėje nurodo, jog Taisyklės yra aiškios, lengvai suprantamos ir neprieštarauja nei Lietuvos Respublikos Konstitucijai, nei kitiems Lietuvos Respublikos įstatymams, nei Europos ir tarptautiniams teisės aktams, kurie gina žmogaus teises, laisves ir teisėtus interesus.

Išplėstinė teisėjų kolegija

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

### IV.

15. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, nagrinėdamas individualią administracinę bylą (Nr. A-78-624/2016), 2016 m. sausio 25 d. nutartimi inicijavo norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą dėl Inspekcijos viršininko 2014 m. sausio 8 d. įsakymu Nr. 1V-5 patvirtintų Asmenų prašymų, skundų, pranešimų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo Valstybinėje teritorijų planavimo ir statybos inspekcijoje prie Aplinkos ministerijos taisyklių 41.17 punkto (originali įsakymo redakcija), 46.15 punkto (2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcija), 48.1 punkto (2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcija), 48.7 punkto (2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcija) nuostatų ta apimtimi, kuria jos sudaro pagrindą Inspekcijai atsisakyti nagrinėti ar nutraukti nagrinėjimą skundų ar pranešimų dėl statybos darbų, atliktų seniau kaip prieš 10 metų, atitikties konstituciniam teisinės valstybės principui ir Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punkto nuostatomis.

16. Prieš pasisakant dėl bylos esmės, visų pirma pažymėtina, jog ši norminė administracinė byla nagrinėjama, vadovaujantis ABTĮ 1999 m. sausio 14 d. įstatymo Nr. VIII-1029 redakcija, galiojusia iki 2016 m. birželio 30 d. (įskaitytinai), kadangi byla pradėta nagrinėti iki įsigaliojo

Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 pakeitimo įstatymas (Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo Nr. VIII-1029 pakeitimo įstatymo 7 str. 1 d., 8 str. 1 d.).

17. Taisyklių 41.17 punkte (originali įsakymo redakcija) įtvirtintas vienas iš skundų ir pranešimų nenagrinėjimo Inspekcijoje atvejų, t. y. dėl statybos neturint Statybos įstatymo 23 straipsnio 1 dalies 1–4 punktuose nurodyto statybą leidžiančio dokumento arba jį turint, tačiau pažeidus esminius statinio projekto sprendinius – jei skunde ar pranešime nurodoma, kad statybos darbai atlikti seniau kaip prieš 10 metų. Vėlesnės redakcijos Taisyklių 46.15 punkte (2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcija) pakartota minėta originalios redakcijos Taisyklių 41.17 punkto nuostata. Taisyklių 48 punkte (2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcija) yra įtvirtinti skundų ir pranešimų nagrinėjimo Inspekcijoje nutraukimo atvejai, *inter alia*: kai pradėjus nagrinėti skundą ar pranešimą, paaiškėja, kad egzistuoja Taisyklių 46 punkte nurodytos aplinkybės (48.1 p.); dėl statybos neturint statybą leidžiančio dokumento arba jį turint, tačiau pažeidus esminius statinio projekto sprendinius – jei paaiškėja, kad statybos darbai atlikti seniau kaip prieš 10 metų (48.7 p.).

18. Išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje yra ne kartą išaiškinta, kad būtent teismo nutartis prašyti ištirti norminio administracinio akto teisėtumą yra tas procesinis dokumentas, kuris apibrėžia iškeliamos norminės administracinės bylos nagrinėjimo dalyką bei ribas ir pagal kurį ši byla turi būti nagrinėjama (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. gegužės 21 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>62</sup>-11/2013; 2015 m. gegužės 21 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I-4-822/2015). Šiame kontekste taip pat pažymėtina, jog, kadangi tyrimas atliekamas dėl norminio administracinio akto teisėtumo, susijusio su individualia byla, tyrimo dalykas ir ribos teismo nutartyje turėtų būti apibrėžiamos atsižvelgiant į individualioje byloje keliamo ginčo dalyką ir ribas (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. vasario 11 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I-3-502/2016). Norminės administracinio akto teisėtumo bylos išnagrinėjimas nagrinėjamu atveju turi padėti teismui įvykdyti teisingumą individualioje byloje, būti naudingas (bylos išnagrinėjimo iš esmės ir procesinio sprendimo priėmimo byloje aspektu) besikreipiančiam teismui (pvz., žr. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. vasario 26 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>75</sup>-3/2009).

19. Nagrinėjamu atveju individualioje administracinėje byloje ginčas kilo dėl Inspekcijos Vilniaus teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros skyriaus 2014 m. rugsėjo 24 d. sprendimo Nr. 2D-14764, kuriuo buvo atsisakyta nagrinėti pareiškėjo individualioje byloje UAB „Merko statyba“ 2014 m. rugsėjo 12 d. prašymus (tokią šių dokumentų formą nurodė pareiškėjas individualioje byloje, tačiau individualią bylą nagrinėjanti Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija šiuos dokumentus vertino kaip skundą ir pranešimą TPSVPĮ ir Taisyklių prasme), kuriais siekta, kad būtų imtasi veiksmų dėl, jo teigimu, savavališkos statybos jam bei valstybei nuosavybės teise priklausančiuose sklypuose padarinių pašalinimo. Inspekcija minėtu sprendimu atsisakė nagrinėti pareiškėjo 2014 m. rugsėjo 12 d. prašymus (skundą ir pranešimą), vadovaudamasi Taisyklių 41.17 punktu. Pareiškėjas individualioje byloje, kreipdamasis į teismą, prašė panaikinti nurodytą Inspekcijos sprendimą bei įpareigoti Inspekciją išnagrinėti minėtus 2014 m. rugsėjo 12 d. prašymus (skundą ir pranešimą).

20. Kaip jau buvo minėta, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija 2016 m. sausio 25 d. nutartimi inicijavo norminio administracinio akto teisėtumo tyrimą ne tik dėl Taisyklių 41.17 punkto (originalios įsakymo redakcijos) nuostatų, bet ir dėl kitų vėlesnės redakcijos, t. y. 2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcijos, Taisyklių nuostatų – 46.15 punkto, 48.1 punkto ir 48.7 punkto nuostatų. Teisėjų kolegija minėtoje nutartyje, atsižvelgusi į tai, kad pareiškėjas individualioje byloje skundu ginčijo ne tik atsisakymą nagrinėti jo prašymus, bet ir prašė įpareigoti atsakovą išnagrinėti jo 2014 m. rugsėjo 12 d. prašymus (skundą ir pranešimą), nurodė, jog šioje individualioje byloje taikytinos tiek Taisyklių redakcijos nuostatos, susijusios su skundo ar pranešimo priėmimu nagrinėti, galiojusios pareiškėjo prašymų pateikimo metu, tiek ir šiuo metu galiojančios

Taisyklių redakcijos nuostatos, susijusios su skundo ar pranešimo priėmimu nagrinėti, taip pat jų nagrinėjimo nutraukimu.

21. Atkreiptinas dėmesys, jog Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. sausio 25 d. nutarties priėmimo metu galiojusios prašomos iširti Taisyklių 46.15 punkto ir 48.7 punkto nuostatos (2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcijos) buvo pakeistos Inspekcijos viršininko 2016 m. gegužės 2 d. įsakymu Nr. 1V-47, įsigaliojusiu 2016 m. gegužės 9 d. Šiuo pakeitimu Taisyklių 46.15 punkte ir 48.7 punkte įtvirtinti skundų ir pranešimų nenagrinėjimo bei nagrinėjimo nutraukimo atvejai papildyti išimtimi, kai dėl statybos teisėtumo teisėsaugos institucijos atlieka tyrimą arba yra įtarimų, kad yra pažeistas viešasis interesas.

22. Išplėstinė teisėjų kolegija, atsižvelgusi į šiuo atveju susiklosčiusią teisinę situaciją, į tai, kad per laikotarpį nuo norminės bylos inicijavimo iki jos nagrinėjimo iš esmės Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nagrinėjamai individualiai bylai aktualus ir joje taikytinas teisinis reguliavimas buvo pakeistas, vadovaudamasi principu, kad norminės administracinio akto teisėtumo bylos išnagrinėjimas turi būti naudingas besikreipiančiam teismui nagrinėjant individualią bylą, daro išvadą, jog šiuo atveju yra pagrindas tirti tiek Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. sausio 25 d. nutartyje nurodytos 2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcijos Taisyklių 46.15 ir 48.7 punktų nuostatų teisėtumą, tiek ir šiuo metu aktualios redakcijos, t. y. 2016 m. gegužės 2 d. įsakymo Nr. 1V-47 redakcijos, Taisyklių 46.15 ir 48.7 punktų nuostatų atitiktį aukštesnės galios teisės aktams.

23. Kaip jau buvo minėta, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegija 2016 m. sausio 25 d. nutartyje, kuria inicijuotas norminio administracinio akto teisėtumo tyrimas, nustatė, jog individualioje byloje teismui bus aktualios tiek originalios redakcijos Taisyklių nuostatos, tiek ir bylos nagrinėjimo metu galiojančios Taisyklių redakcijos nuostatos. Be to, išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog visą pirmiau įvardytą minėtų redakcijų Taisyklių teisinį reguliavimą, t. y. tiek nurodytą Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. sausio 25 d. nutartyje (originalios redakcijos Taisyklių 41.17 punkto, 2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcijos Taisyklių 46.15, 48.1 ir 48.7 punktų nuostatas), tiek ir šiuo metu galiojančiuose Taisyklių 46.15 ir 48.7 punktuose (2016 m. gegužės 2 d. įsakymo Nr. 1V-47 redakcijos), sieja ta pati nuostata, sudaranti pagrindą Inspekcijai atsisakyti nagrinėti ar nutraukti nagrinėjimą skundų ar pranešimų dėl statybos darbų, atliktų seniau kaip prieš 10 metų.

24. Atsižvelgdama į tai, kas pirmiau išdėstyta, šioje norminėje administracinėje byloje išplėstinė teisėjų kolegija tirs Taisyklių 41.17 punkto (originali įsakymo redakcija), 46.15, 48.1 ir 48.7 punktų (2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcija) bei 46.15 ir 48.7 punktų (2016 m. gegužės 2 d. įsakymo Nr. 1V-47 redakcija) nuostatų ta apimtimi, kuria jos sudaro pagrindą Inspekcijai atsisakyti nagrinėti ar nutraukti nagrinėjimą skundų ar pranešimų dėl statybos darbų, atliktų seniau kaip prieš 10 metų, (toliau – ir tiriamos Taisyklių nuostatos) atitiktį konstituciniam teisinės valstybės principui ir Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punkto nuostatoms. Taip pat pažymėtina, jog išplėstinė teisėjų kolegija pasisakys bendrai dėl visų šių nuostatų teisėtumo, ta apimtimi, kuria jos sudaro pagrindą Inspekcijai atsisakyti nagrinėti ar nutraukti nagrinėjimą skundų ar pranešimų dėl statybos darbų, atliktų seniau kaip prieš 10 metų. Be to, atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. sausio 25 d. nutartyje nėra nurodyta teisiškai pagrįstų abejonių dėl tiriamose Taisyklių nuostatose įtvirtinto 10 metų termino pagrįstumo, todėl šiuo aspektu išplėstinė teisėjų kolegija nagrinėjamoje byloje nepasisakys.

## V.

25. Pažymėtina, jog iš Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. sausio 25 d. nutarties, kuria inicijuotas norminio administracinio akto teisėtumo tyrimas, matyti, kad abejonė dėl tiriamų Taisyklių nuostatų teisėtumo kilo iš esmės dėl to, jog teisės aktuose, kuriais vadovaujantis Taisyklės yra parengtos, *expressis verbis* nėra įtvirtinta, kad Inspekcija gali atsisakyti nagrinėti asmenų skundus ar pranešimus dėl statybos darbų, kurie atlikti seniau kaip prieš 10 metų, t. y. klausiamo, ar Inspekcija neviršijo jai suteiktų įgaliojimų, ar veikė jai priskirtos kompetencijos ribose.

Taigi abejojama dėl tiriamų Taisyklių nuostatų, sudarančių pagrindą Inspekcijai atsisakyti nagrinėti ar nutraukti nagrinėjimą skundų ar pranešimų dėl statybos darbų, atliktų seniau kaip prieš 10 metų, teisėtumo, t. y. neprieštaravimo konstituciniam teisinės valstybės principui ir Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punkto nuostatomis.

26. Pirmiausia pasisakydama dėl konstitucinio teisinės valstybės principo, išplėstinė teisėjų kolegija pažymi, jog Konstitucinis Teismas, aiškindamas konstitucinį teisinės valstybės principą, ne kartą yra konstatavęs, kad konstitucinis teisinės valstybės principas – universalus principas, kuriuo yra grindžiama visa Lietuvos teisės sistema ir pati Konstitucija, kad konstitucinis teisinės valstybės principas aiškintinas neatsiejamai nuo Konstitucijos preambulėje skelbiamo atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekio, kad minėto konstitucinio principo turinys atsiskleidžia įvairiose Konstitucijos nuostatose. Šio principo esmė – teisės viešpatavimas. Konstitucinis teisinės valstybės principas – itin talpus, jis apima daug įvairių tarpusavyje susijusių imperatyvų. Juo turi būti vadovaujama ir kuriant teisę, ir ją įgyvendinant (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 29 d., 2012 m. vasario 6 d., 2012 m. liepos 3 d. ir kt. nutarimai). Konstitucinis teisinės valstybės principas suponuoja įvairius reikalavimus įstatymų leidėjui, kitiems teisėkūros subjektams, *inter alia* tai, kad teisėkūros subjektai teisės aktus gali leisti tik neviršydami savo įgaliojimų (Konstitucinio Teismo 2004 m. gruodžio 13 d., 2006 m. sausio 16 d., 2010 m. kovo 22 d., 2013 m. balandžio 2 d. ir kt. nutarimai). Konstitucijoje įtvirtintas teisinės valstybės principas suponuoja ir teisės aktų hierarchiją, *inter alia* tai, kad poįstatyminiai teisės aktai negali prieštarauti įstatymams, konstituciniams įstatymams ir Konstitucijai, kad poįstatyminiai teisės aktai turi būti priimami remiantis įstatymais, kad poįstatyminis teisės aktas yra įstatymo normų taikymo aktas, nepaisant to, ar tas aktas yra vienkartinio (*ad hoc*) taikymo, ar nuolatinio galiojimo (Konstitucinio Teismo 2007 m. rugsėjo 6 d., 2009 m. balandžio 29 d., 2009 m. spalio 8 d., 2011 m. birželio 9 d. nutarimai). Konstitucinis teisinės valstybės principas neleidžia poįstatyminiais teisės aktais reguliuoti santykių, kurie gali būti reguliuojami tik įstatymu, taip pat poįstatyminiais teisės aktais nustatyti tokio teisinio reguliavimo, kuris konkuruotų su nustatytu įstatyme, nebūtų grindžiamas įstatymais (Konstitucinio Teismo 2006 m. kovo 14 d., 2009 m. birželio 22 d., 2013 m. lapkričio 6 d. ir kt. nutarimai). Taigi atsižvelgiant į įstatymų viršenybės įstatymų įgyvendinamųjų teisės aktų atžvilgiu principą, įstatymo įgyvendinamajame teisės akte nustatytas teisinis reglamentavimas turi būti grindžiamas teisiniu reglamentavimu, įtvirtintu įstatymuose, ir gali jį tik detalizuoti, tačiau negali būti sukuriama naujos bendro pobūdžio normos, konkuruojančios su įstatymo normomis.

27. Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas įstatymo viršenybės principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų įgaliojimai atlikti viešąjį administravimą turi būti nustatyti teisės aktuose, o veikla turi atitikti šiame įstatyme išdėstytus teisinius pagrindus. Administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais.

28. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje taip pat nuosekliai pažymi viešojo administravimo subjektų pareigą veikti aukštesnės galios teisės aktais suteiktos kompetencijos ribose. Viešojo administravimo subjektų kompetencija turi būti nustatyta įstatymu, veikla vykdoma tik jiems priskirtos kompetencijos ribose, o atitinkamam teisėkūros subjektui viršijus jam teisės aktais suteiktą kompetenciją ir priėmus norminį administracinį aktą, kurį jis nėra įgaliotas priimti, kartu pažeidžiamas ir Konstitucijos preambulėje įtvirtintas teisinės valstybės principas (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. liepos 28 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-4/2006; 2007 m. lapkričio 23 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>438</sup>-15/2007; 2008 m. lapkričio 28 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>444</sup>-4/2008; 2012 m. gegužės 21 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>502</sup>-12/2012; 2013 m. balandžio 30 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. I<sup>146</sup>-10/2013).

29. Šiame kontekste pažymėtina ir tai, jog Konstitucinis Teismas, savo aktuose pripažindamas, kad pagal Konstituciją su žmogaus teisių ir laisvių turinio apibrėžimu, jų įgyvendinimo garantijų įtvirtinimu susijusį teisinį reguliavimą galima nustatyti tik įstatymu, taip pat ne kartą yra konstatavęs, jog tada, kai Konstitucija nereikalauja, kad tam tikri su žmogaus teisėmis,

jų įgyvendinimu susiję santykiai būtų reguliuojami įstatymais, juos galima reguliuoti ir poįstatyminiais teisės aktais (*inter alia* žmogaus teisių įgyvendinimo procesinius (procedūrinius) santykius ir pan.). Antai kai kada poreikį įstatymų nustatytą teisinį reguliavimą detalizuoti ir sukonkretinti poįstatyminiuose teisės aktuose gali lemti būtinumas teisėkūroje remtis specialiomis žiniomis ar specialia (profesine) kompetencija (Konstitucinio Teismo 2005 m. vasario 7 d., 2005 m. gegužės 5 d. nutarimai).

## VI.

30. Nagrinėjamu atveju aktuali asmens teisė, kreipiantis su skundu ar pranešimu į valstybės instituciją, kad šis skundas ar pranešimas būtų išnagrinėtas.

31. Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje nustatyta, jog valdžios įstaigos tarnauja žmonėms. Konstitucinis Teismas yra nurodęs, kad Konstitucija yra valstybės valdžią ribojanti aukščiausioji teisė, joje yra įtvirtintas atsakingo valdymo principas (Konstitucinio Teismo 2004 m. liepos 1 d. nutarimas, 2010 m. spalio 27 d. išvada). Demokratinėje teisinėje valstybėje visos valstybės institucijos ir visi pareigūnai privalo vadovautis Konstitucija ir teise. Valdžios atsakomybė visuomenei neatsiejama nuo konstitucinio teisinės valstybės principo; ji konstituciškai įtvirtinama nustačius, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, valdžios galias riboja Konstitucija (2004 m. kovo 31 d. išvada, 2010 m. gegužės 13 d. nutarimas, 2010 m. spalio 27 d. išvada). Konstitucijoje įtvirtintas atsakingo valdymo principas suponuoja tai, kad visos valstybės institucijos ir pareigūnai turi vykdyti savo funkcijas vadovaudamiesi Konstitucija, teise, veikdami Tautos ir Lietuvos valstybės interesais, jie turi tinkamai įgyvendinti jiems Konstitucijos ir įstatymų suteiktus įgaliojimus (2012 m. spalio 26 d., 2012 m. lapkričio 10 d. išvados, 2014 m. gegužės 27 d., 2014 m. liepos 11 d. nutarimai).

32. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje yra nurodęs, kad priimant sprendimą dėl konkretaus prašymo (ar kitokio pobūdžio kreipimosi, nepriklausomai nuo tokio dokumento formos) turi būti veikiama paisant pagrindiniame šalies įstatyme – Konstitucijoje įtvirtinto, atkartojamo ir Viešojo administravimo įstatyme, principo, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms (2013 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A<sup>556</sup>-439/2013). Viešojo administravimo subjektas yra saistomas *inter alia* gero administravimo principo, kuriuo įgyvendinama Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta nuostata, jog visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, reikalavimų (2015 m. liepos 9 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1245-662/2015).

33. Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartijoje nustatyta kiekvieno asmens teisė į gerą administravimą, kuri reiškia, kad institucijos reikalus turėtų tvarkyti nešališkai, teisingai ir per kiek įmanomai trumpesnę laiką (Pagrindinių teisių chartijos 41 str. 1 d.). Pagal Pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnio 2 dalį teisė į gerą administravimą apima: kiekvieno asmens teisę būti išklausytam prieš taikant bet kokią individualią jam nepalankią priemonę (a punktas); kiekvieno asmens teisę susipažinti su savo byla, laikantis teisėto konfidencialumo ir profesinio bei verslo slaptumo (b punktas); administracijos pareigą pagrįsti savo sprendimus (c punktas). Šios Pagrindinių teisių chartijos nuostatos išreiškia bendro pobūdžio teises vertybes, į kurias, sprendžiant dėl gero administravimo principo turinio Lietuvoje, gali būti atsižvelgiama kaip į papildomą teisės aiškinimo šaltinį (žr., pvz., Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 8 d. išplėstinės teisėjų kolegijos sprendimą administracinėje byloje Nr. A<sup>756</sup>-686/2010; 2012 m. kovo 29 d. sprendimą administracinėje byloje Nr. A<sup>822</sup>-2220/2012; 2015 m. liepos 7 d. nutartį administracinėje byloje Nr. eA-2266-858/2015).

34. Atsižvelgiant į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką, atsakingo valdymo (gero administravimo) principas, be kita ko, įtvirtina ir viešojo administravimo subjekto pareigą imtis aktyvių veiksmų vykdant administracinę procedūrą (žr., pvz., 2015 m. liepos 31 d. nutartį administracinėje byloje Nr. A-1547-502/2015). Iš gero administravimo principo išplaukia, kad valstybės institucijos, priimdamos administracinius sprendimus (vykdydamos valdžios funkcijas), privalo dirbti rūpestingai ir atidžiai, veikti taip, kad administracinėje procedūroje būtų laikomasi visų teisės aktų nuostatų. Pagal gero administravimo principą valstybės institucijos turi vykdyti procedūrą



nešališkai ir objektyviai (žr., pvz., 2012 m. spalio 4 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>502</sup>-134/2012; 2013 m. kovo 26 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>756</sup>-708/2013; 2014 m. kovo 25 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>756</sup>-997/2014; 2014 m. balandžio 22 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A<sup>143</sup>-816/2014; 2015 m. liepos 9 d. išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. eA-1245-662/2015). Formaliai ir biurokратиškai vykdomos viešojo administravimo funkcijos nesiderina su gero administravimo principu (2015 m. birželio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2150-492/2015).

35. Prielaidas įgyvendinti Konstitucijos nuostatą, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, sudaro Viešojo administravimo įstatymas, kuris *inter alia* garantuoja asmenų teisę į įstatymais pagrįstą ir objektyvų asmenų prašymų, skundų ir pranešimų nagrinėjimą (1 str.). Pagal Viešojo administravimo įstatymo 14 straipsnio 3 dalį asmenų skundai ir pranešimai dėl viešojo administravimo subjekto veiksmų, neveikimo ar administracinių sprendimų nagrinėjami šio įstatymo trečiajame skirsnyje nustatyta tvarka. Kiti asmenų skundai ir pranešimai nagrinėjami atskirų rūšių skundų ir pranešimų nagrinėjimą reglamentuojančių įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytais terminais ir tvarka, kiek tai neprieštaruoja VAĮ nustatytiems bendriesiems reikalavimams. Viešojo administravimo įstatymo 23 straipsnyje, reglamentuojančiame skundo priėmimą ir nagrinėjimą, nustatyta, kad kiekvienas viešojo administravimo subjektas privalo priimti skundus ir juos nagrinėti pagal įgaliojimus (1 d.).

36. Įvertinus tai, kas išdėstyta, išplėstinė teisėjų kolegija daro išvadą, jog asmens teisė į tai, kad, kreipiantis su skundu ar pranešimu į instituciją, siekiant, kad būtų apgintos jo ar kito asmens teisės (VAĮ 2 str. 15–16 d.), šis skundas ar pranešimas būtų išnagrinėtas, yra itin reikšminga, kadangi ši teisė išplaukia iš Konstitucijos bei Viešojo administravimo įstatymo nuostatų. Taigi teisinis reguliavimas, ribojantis tokią teisę, turi būti įtvirtintas įstatyme arba grindžiamas įstatyme įtvirtintu reguliavimu.

## VII.

37. Nagrinėjamoje byloje yra aktualus asmens teisės, kad jo skundas ar pranešimas būtų išnagrinėtas valstybės institucijoje, atliekančioje statybos valstybinę priežiūrą, įgyvendinimo klausimas. Išplėstinei teisėjų kolegijai nekyla abejonių, jog tiriamose Taisyklių nuostatose įtvirtintas reguliavimas, yra ribojantis tokios asmens teisės įgyvendinimą.

38. Sprendžiant, ar tiriamos Taisyklių nuostatos neprieštaruoja konstituciniam teisinės valstybės principui ir Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punkte įtvirtintam įstatymo viršenybės principui, šioje norminėje byloje būtina išsiaiškinti, kokiomis įstatymų nuostatomis vadovaudamasi Inspekcija įsakymu nustatė kvestionuojamą teisinį reguliavimą.

39. Inspekcijos viršininko 2014 m. sausio 8 d. įsakymo Nr. 1V-5, kuriuo patvirtintos Taisyklės, preambulėje *inter alia* nurodyta, jog šis įsakymas priimtas vadovaujantis Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo 24 straipsniu, 25 straipsnio 8–10 dalimis (tuo metu galiojo 2013 m. liepos 2 d. įstatymo Nr. XII-459 redakcija, galiojusi nuo 2014 m. sausio 1 d.; ši redakcija ir toliau taikoma šioje byloje).

40. Asmens skundų ar pranešimų nagrinėjimas institucijoje, atliekančioje statybos valstybinę priežiūrą, įtvirtintas Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatyme, kuris būtent nustato *inter alia* statybos valstybinės priežiūros tvarką, priežiūrą atliekančias institucijas, jų kompetenciją, pareigas ir teises (1 str. 1 d.).

41. Šiame kontekste pažymėtina, jog Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymas (2013 m. liepos 2 d. įstatymas Nr. XII-459, galiojantis nuo 2014 m. sausio 1 d.) yra naujovė teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros teisinio reguliavimo srityje. Iki šio įstatymo įsigaliojimo teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą reglamentavo atskiri įstatymai: teritorijų planavimo valstybinę priežiūrą – Teritorijų planavimo įstatymas, statybos valstybinę priežiūrą – Statybos įstatymas.

42. Iš Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo projekto aiškinamojo rašto (įstatymo *travaux préparatoires*) matyti, jog įstatymo projektu buvo siekiama reglamentuoti teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros atlikimo tvarką, šias priežiūras atliekančias institucijas, jų kompetenciją, pareigas ir teises. Įstatymo projektu siekta šių uždavinių: nustatyti vieningą teritorijų planavimo valstybinės priežiūros ir statybos valstybinės priežiūros tvarką, teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūros institucijų kompetenciją, pareigas ir teises; optimizuoti teritorijų planavimo valstybinės priežiūros ir statybos valstybinės priežiūros procedūrų priežiūrą; įdiegti vieningą teritorijų planavimo ir statybos proceso dalyvių priežiūros sistemą (2012 m. gegužės 24 d. įstatymų projektų Nr. XIp-4481, XIp-4482 aiškinamojo rašto 2 d.).

43. Priėmus naująjį Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymą, jame buvo nustatytas kompleksas naujų priemonių teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros srityje, *inter alia* ir dėl prašymų, skundų ir pranešimų nagrinėjimo.

44. Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymas įtvirtina, kad statybos valstybinę priežiūrą, kuri apima ir asmenų prašymų, skundų ar pranešimų, susijusių su statybos procesu, nagrinėjimą, atlieka Inspekcija (8 str. 1 d., 2 d. 9 p.). Pagal Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos nuostatus, patvirtintus Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2003 m. liepos 9 d. įsakymu Nr. 349, Inspekcija yra įstaiga prie Aplinkos ministerijos (1 p.). Inspekcijos paskirtis – pagal kompetenciją vykdyti teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą (2 p.). Tarp kitų Inspekcijos veiklos tikslų paminėtinas tikslas užtikrinti, kad statinių statyba būtų vykdoma teisėtai (10.2 p.). Inspekcija, įgyvendindama šį tikslą, pagal kompetenciją nagrinėja asmenų skundus ar pranešimus, susijusius su statybos procesu, Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo 25 straipsnio 4, 5 ir 6 dalyse nustatytais atvejais ir tvarka, taip pat ir Inspekcijos viršininko nustatyta tvarka. Skundus ir pranešimus, kiek to nereglamentuoja Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymas, nagrinėja Viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka (skundai ir pranešimai dėl teisės aktų reikalavimų mažareikšmių pažeidimų nenagrinėjami) (11.2.4 p.).

45. Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymas nustato atskiras prašymų bei skundų ir pranešimų nagrinėjimo tvarkas, t. y. prašymų nagrinėjimas yra reglamentuotas įstatymo 24 straipsnyje, o skundams ar pranešimams nagrinėti yra skirtas 25 straipsnis. Pagal Taisyklių 5 punkte pateikiamas sąvokas prašymas – tai su asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimu nesusijęs asmens kreipimasis į Inspekciją prašant administracinės paslaugos – išduoti leidimą, dokumentą, jo kopiją, nuorašą ar išrašą, patvirtinantį tam tikrą juridinį faktą; nustatytąja tvarka pateikti Inspekcijos turimą informaciją; priimti administracinį sprendimą – įsakymą ar nustatytąja tvarka kitą nustatytosios formos dokumentą, kuriame išreiškiama Inspekcijos valia; atlikti kitus teisės aktuose nustatytus veiksmus. Skundas – asmens rašytinis kreipimasis į Inspekciją, kuriame nurodoma, kad viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais arba kito asmens (ne viešojo administravimo subjekto) veiksmais ar neveikimu yra pažeistos jo teisės ar teisėti interesai, ir prašoma juos apginti. Pranešimas – asmens rašytinis kreipimasis į Inspekciją, kuriame nurodoma, kad viešojo administravimo subjekto veiksmais, neveikimu ar administraciniais sprendimais arba kito asmens (ne viešojo administravimo subjekto) veiksmais ar neveikimu yra pažeistos kito asmens teisės ar teisėti interesai, ir prašoma juos apginti.

46. Viešojo administravimo įstatymas taip pat nustato tris kreipimosi į viešojo administravimo subjektus formas – prašymą, skundą ir pranešimą (Viešojo administravimo įstatymo 2 str. 14–16 d.). Pirmiau įvardytos Taisyklėse nustatytos prašymo, skundo bei pranešimo sąvokos iš esmės savo prasme atitinka šių sąvokų apibūdinimus, įtvirtintus Viešojo administravimo įstatyme, kurio 2 straipsnyje nustatyta, jog prašymas – su asmens teisių ar teisėtų interesų pažeidimu nesusijęs asmens kreipimasis į viešojo administravimo subjektą prašant priimti administracinį sprendimą arba atlikti kitus teisės aktuose nustatytus veiksmus (14 d.). Skundas – asmens rašytinis kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, kuriame nurodoma, kad yra pažeistos jo teisės ar teisėti interesai, ir prašoma juos apginti (15 d.). Pranešimas – asmens rašytinis kreipimasis į viešojo administravimo subjektą, kuriame nurodoma, kad yra pažeistos kito asmens teisės ar teisėti interesai, ir prašoma juos apginti (16 d.).

47. Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo 25 straipsnyje, reglamentuojančiame skundų ar pranešimų nagrinėjimą, nurodyta, jog jeigu šiame įstatyme nenustatyta kitaip, skundai ir pranešimai išnagrinėjami ne vėliau kaip per 20 darbo dienų nuo visų privalomų pateikti dokumentų ir informacijos gavimo dienos; dėl objektyvių priežasčių šis terminas gali būti pratęsiamas iki 20 darbo dienų, apie tai raštu informuojant skundą ar pranešimą pateikusių asmenį ir tikrinamus subjektus ir nurodant patikrinimo termino pratęsimo priežastis. Skundai ir pranešimai, kiek to nereglamentuoja šis įstatymas, nagrinėjami Viešojo administravimo įstatymo nustatyta tvarka. Teikiant skundą ir (ar) pranešimą, jame turi būti nurodytos aplinkybės, kuriomis asmuo grindžia savo reikalavimą, ir tai patvirtinantys dokumentai (1 d.). Minėto straipsnio 2–6 dalyse yra nustatyta, kada skundai ar pranešimai teritorijų planavimo ar statybos srityse yra nenagrinėjami. Išsamiau pasisakant, kiek tai susiję su statyba, pažymėtina, kad pagal šio straipsnio 4 dalį skundai ar pranešimai dėl viešojo administravimo subjekto išduoto statybą leidžiančio dokumento išdavimo teisėtumo nenagrinėjami, apie tai raštu informuojant skundą ar pranešimą pateikusių asmenį, jeigu: 1) nuo statybos pradžios praėjo daugiau kaip vieni metai ir statybą leidžiantis dokumentas išduotas seniau kaip prieš 3 metus, išskyrus atvejus, kai dėl statybą leidžiančio dokumento išdavimo teisėtumo teisėsaugos institucijos atlieka tyrimą arba yra įtarimų, kad yra pažeistas viešasis interesas; 2) statybą leidžiančio dokumento išdavimo teisėtumo klausimas dėl tų pačių aplinkybių nagrinėjamas arba išnagrinėtas teisme (4 d.). Skundai ar pranešimai dėl kitų, negu nurodyti šio straipsnio 4 dalyje, iki statybą leidžiančių dokumentų išdavimo priimtų administracinių sprendimų nenagrinėjami, jeigu: 1) buvo išduotas statybą leidžiantis dokumentas, išskyrus atvejus, kai dėl administracinio sprendimo teisėtumo teisėsaugos institucijos atlieka tyrimą arba yra įtarimų, kad yra pažeistas viešasis interesas; 2) administracinio sprendimo teisėtumo klausimas dėl tų pačių aplinkybių nagrinėjamas arba išnagrinėtas teisme (5 d.). Skundai ar pranešimai dėl statybos užbaigimo aktų ar pažymų apie statinio nugriovimą išdavimo teisėtumo, deklaracijų apie statybos užbaigimą surašymo ar patvirtinimo teisėtumo, taip pat dėl kitų, negu nurodyti šio straipsnio 4 ir 5 dalyse, su statybos procesu susijusių administracinių sprendimų nenagrinėjami, apie tai raštu informuojant skundą ar pranešimą pateikusių asmenį, jeigu: 1) nuo akto ar pažymos išdavimo, deklaracijos surašymo ar patvirtinimo arba administracinio sprendimo priėmimo praėjo daugiau kaip vieni metai, išskyrus atvejus, kai dėl šių dokumentų išdavimo, surašymo ar patvirtinimo arba administracinio sprendimo teisėtumo teisėsaugos institucijos atlieka tyrimą arba yra įtarimų, kad yra pažeistas viešasis interesas; 2) akto ar pažymos išdavimo, deklaracijos surašymo ar patvirtinimo arba administracinio sprendimo teisėtumo klausimas dėl tų pačių aplinkybių nagrinėjamas arba išnagrinėtas teisme (6 d.). Pagal minėto straipsnio 8 dalį Inspekcija nenagrinėja ir skundų ir pranešimų dėl teisės aktų reikalavimų mažareikšmių pažeidimų statybos srityje. Teisės aktų reikalavimų mažareikšmių pažeidimų statybos srityje sąrašą tvirtina Inspekcijos viršininkas.

48. Taigi, kaip matyti iš išdėstyto Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo 25 straipsnio reguliavimo, įstatymų leidėjas įvardijo konkrečius atvejus, kada Inspekcija, atlikdama statybos valstybinę priežiūrą, nenagrinėja skundų ar pranešimų, kartu nurodydamas ir tam tikrus terminus.

49. Kaip jau buvo minėta, tiriamose Taisyklių nuostatose yra nustatytas skundų ar pranešimų nenagrinėjimo ar nagrinėjimo nutraukimo atvejis, kai kreipiamasi dėl statybos neturint Statybos įstatymo 23 straipsnio 1 dalies 1–4 punktuose nurodyto statybą leidžiančio dokumento arba jį turint, tačiau pažeidus esminius statinio projekto sprendinius – jei skunde ar pranešime nurodoma, kad statybos darbai atlikti seniau kaip prieš 10 metų. Toks skundų ar pranešimų nenagrinėjimo ar nagrinėjimo nutraukimo atvejis *expressis verbis* minėtose Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo 25 straipsnio nuostatose nėra įtvirtintas. Be to, nėra pagrindo daryti išvadą, kad minėtas Taisyklių reguliavimas yra grindžiamas šiomis Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo nuostatomis.

50. Pažymėtina, jog įstatymų leidėjas Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo 25 straipsnio 9 dalyje įtvirtino nuostatą, pagal kurią *inter alia* skundų ar pranešimų dėl pažeidimų statybos srityje nagrinėjimo tvarką, atvejus, kai šie skundai ar pranešimai nenagrinėjami arba jų nagrinėjimas nutraukiamas, nustato Inspekcija, t. y. pavedė Inspekcijai, be kita ko, nustatyti

skundų ar pranešimų dėl pažeidimų statybos srityje nenagrinėjimo bei jų nagrinėjimo nutraukimo atvejus.

51. Atsakovo teigimu, tiriamos Taisyklių nuostatos buvo priimtos Inspekcijai vadovaujantis būtent minėta Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo 25 straipsnio 9 dalimi jai įstatymų leidėjo suteikta kompetencija.

52. Tačiau, įvertinus tai, kas pirmiau išdėstyta, *inter alia* Konstitucinio Teismo išaiškinimus, darytina išvada, jog įgaliojimai Inspekcijai nustatyti skundų ar pranešimų dėl pažeidimų statybos srityje nenagrinėjimo arba jų nagrinėjimo nutraukimo atvejus negali būti aiškinami kaip teisinis pagrindas įstatymo įgyvendinamajame teisės akte (t. y. Taisyklėse) nustatyti teisinį reguliavimą, negrindžiamą įstatyme įtvirtintu reguliavimu, kuriuo būtų iš esmės ribojamos (paneigiamos) asmens teisės į tai, kad, kreipiantis su skundu ar pranešimu į Inspekciją, siekiant, kad būtų apgintos jo ar kito asmens teisės, šis skundas ar pranešimas būtų išnagrinėtas.

53. Kaip jau buvo minėta, tiriamų Taisyklių nuostatų reguliavimas negali būti grindžiamas Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo 25 straipsnio nuostatomis. Nenustatyta, kad toks reguliavimas būtų grindžiamas kitų teisės aktų, kuriais vadovaujantis Taisyklės yra parengtos, nuostatomis – Statybos įstatymo, Teritorijų planavimo įstatymo, Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo, Viešojo administravimo įstatymo, Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 875, ir Institucijų atliekamų priežiūros funkcijų optimizavimo gairių aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. gegužės 4 d. nutarimu Nr. 511 (Taisyklių 3 p. (2014 m. sausio 8 d. įsakymo Nr. 1V-5 ir 2016 m. gegužės 2 d. įsakymo Nr. 1V-47 redakcijos). Viešojo administravimo įstatymo straipsniuose, reglamentuojančiuose skundų nenagrinėjimo atvejus (14 str., 23 str.), taip pat nėra įtvirtintas pagrindas, kuriuo vadovaujantis Inspekcija galėjo nustatyti tiriamą Taisyklių teisinį reguliavimą.

54. Išvadą, jog tiriamose Taisyklių nuostatose įtvirtintas reguliavimas turėjo būti įtvirtintas įstatyme arba turėjo būti grindžiamas įstatyme įtvirtintu reguliavimu, pagrindžia ir ta aplinkybė, kad įstatymų leidėjas 2016 m. birželio 30 d. papildė Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo 25 straipsnį 8 dalimi, kurioje įtvirtino iš esmės analogišką tiriamoms Taisyklių nuostatomis reguliavimą, t. y. nustatė, kad Inspekcija nenagrinėja skundų ir pranešimų dėl statybos teisėtumo, jeigu statybos darbai atlikti anksčiau kaip prieš 10 metų, išskyrus atvejus, kai dėl statybos teisėtumo teisėsaugos institucijos atlieka tyrimą arba yra įtarimų, kad yra pažeistas viešasis interesas (2016 m. birželio 30 d. įstatymas Nr. XII-2577, galiojantis nuo 2016 m. liepos 14 d.).

55. Išplėstinė teisėjų kolegija, nenustačiusi, kad tiriamų Taisyklių nuostatų reglamentavimas yra kildinamas iš įstatyme įtvirtinto teisinio reguliavimo (TPSVPI 25 str. nuostatų, kitų įstatymų nuostatų), daro išvadą, jog Inspekcija, vadovaudamasi Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros įstatymo 25 straipsnio 9 dalimi, nepagrįstai Taisyklėse – įstatymo įgyvendinamajame teisės akte – įtvirtino šioje byloje tiriamą skundų ar pranešimų dėl pažeidimų statybos srityje nagrinėjimo arba jų nagrinėjimo nutraukimo atvejį.

56. Atsižvelgdama į nurodytų argumentų visumą – tai, kad tiriamose Taisyklių nuostatose yra įtvirtintas vienas iš skundų ar pranešimų dėl pažeidimų statybos srityje nenagrinėjimo arba jų nagrinėjimo nutraukimo atvejų, t. y. įtvirtinta nuostata, iš esmės ribojanti (paneigianti) asmens teisę į tai, kad, kreipiantis su skundu ar pranešimu į Inspekciją, siekiant, kad būtų apgintos jo ar kito asmens teisės, šis skundas ar pranešimas būtų išnagrinėtas, nors, įvertinus jos turinį, akivaizdu, jog tokio pobūdžio teisinis reguliavimas gali būti įtvirtintas ne žemesnės galios nei įstatymas teisės akte, taip pat įvertinus tai, jog tiriamos nuostatos neturi aiškaus ir konkretaus įstatymo pagrindo (t. y. negrindžiama aiškiu įstatyme įtvirtintu teisiniu reguliavimu), – išplėstinė teisėjų kolegija konstatuoja, jog Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko 2014 m. sausio 8 d. įsakymu Nr. 1V-5 patvirtintų Asmenų prašymų, skundų, pranešimų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo Valstybinėje teritorijų planavimo ir statybos inspekcijoje prie Aplinkos ministerijos taisyklių 41.17 punkto (originali įsakymo redakcija), 46.15, 48.1 ir 48.7 punktų (2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcija) bei 46.15 ir 48.7 punktų (2016 m. gegužės 2 d. įsakymo

Nr. 1V-47 redakcija) nuostatos ta apimtimi, kuria jos sudaro pagrindą Inspekcijai atsisakyti nagrinėti skundus ar pranešimus dėl statybos darbų, atliktų seniau kaip prieš 10 metų, arba jų nagrinėjimą nutraukti, prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui, suponuojančiam teisės aktų hierarchiją, bei Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punkto nuostatomis.

Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo (1999 m. sausio 14 d. įstatymo Nr. VIII-1029 redakcija) 115 straipsnio 1 dalies 2 punktu, 117 straipsnio 1 dalimi, išplėstinė teisėjų kolegija

n u s p r e n d ž i a :

Pripažinti, kad Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko 2014 m. sausio 8 d. įsakymu Nr. 1V-5 patvirtintų Asmenų prašymų, skundų, pranešimų nagrinėjimo ir asmenų aptarnavimo Valstybinėje teritorijų planavimo ir statybos inspekcijoje prie Aplinkos ministerijos taisyklių 41.17 punkto (originali įsakymo redakcija), 46.15, 48.1 ir 48.7 punktų (2015 m. gruodžio 18 d. įsakymo Nr. 1V-226 redakcija) bei 46.15 ir 48.7 punktų (2016 m. gegužės 2 d. įsakymo Nr. 1V-47 redakcija) nuostatos ta apimtimi, kuria jos sudaro pagrindą Inspekcijai atsisakyti nagrinėti skundus ar pranešimus dėl statybos darbų, atliktų seniau kaip prieš 10 metų, arba jų nagrinėjimą nutraukti, prieštarauja konstituciniam teisinės valstybės principui, suponuojančiam teisės aktų hierarchiją, ir Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 1 punkto nuostatomis.

Sprendimas neskundžiamas.

Sprendimas skelbiamas Teisės aktų registre.

Teisėjai

Laimutis Alechnavičius

Artūras Drigotas

Irmantas Jarukaitis

Ričardas Piličiauskas

Dalia Višinskienė